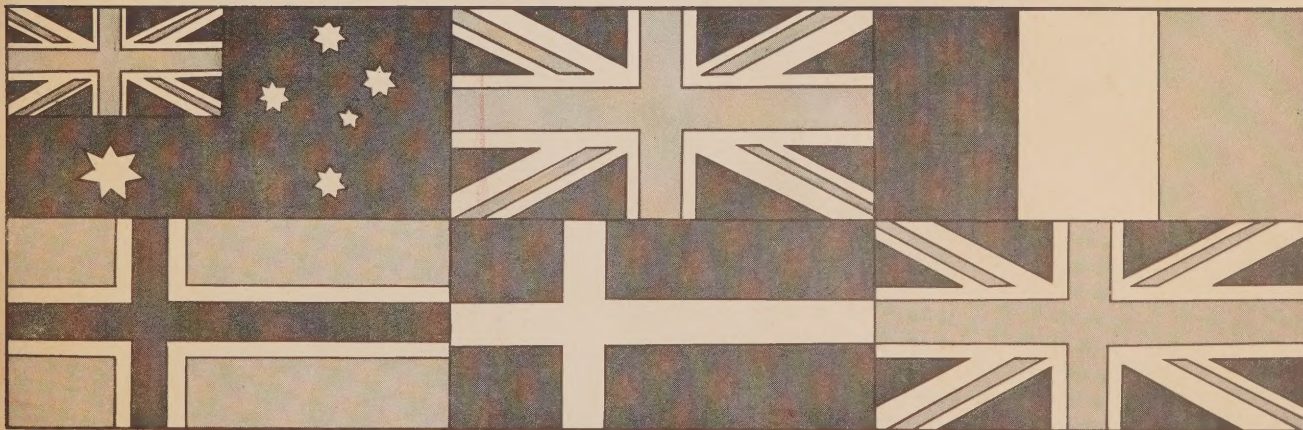




3 1761 11635128 9

Understanding referenda six histories

**Australia
Newfoundland
Ireland
Norway
Denmark
United Kingdom**





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116351289>

CAI
UN
-78656

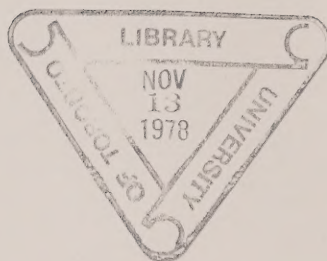


Canada
Canadian Unity
Information Office

Centre d'information
sur l'unité canadienne

2
3
3
Unesco publication
**Understanding
referenda
six histories**

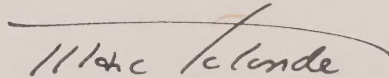
**Australia
Newfoundland
Ireland
Norway
Denmark
United Kingdom**



Preface

The possibility of one or more major referenda being held on constitutional questions in Canada marks a new, critical phase in the history of our country, a phase where the very existence of our federation is at stake. Newfoundland entered Confederation by referendum in 1948. The federal government held a referendum on prohibition in 1898 and another on conscription in 1942. With these exceptions, Canada has had little experience with referenda of any sort and none at all with referenda on major constitutional questions.

The government is publishing this book in the hope that the histories recounted here will enlighten the public debate on possible referenda in Canada. These histories come from six different countries, including our own. Each deals with a referendum on whether a political unit should enter into or break away from membership in a larger political unit. In four cases, the vote was for a larger union while in two it was against. These histories recount how referendum questions have been put to the population, the rules governing referenda, the forms of political organisation for the groups participating, and the possible significance of referendum results in settling major political questions.

A handwritten signature in black ink, reading "Marc Lalonde". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending from the end of the name.

Marc Lalonde
Minister of State for
Federal-Provincial Relations

Acknowledgements

The Government wishes to express its special thanks to Mr. Ernest Wistrich, Director, European Movement, London, England, and the Editor and Publisher of *New Europe*, for their permission to use large extracts from Mr. Wistrich's article "The Irish, Norwegian and Danish Referenda: the Lessons for Britain" published in *New Europe*, Winter 1974/75. The chapters on Ireland and Norway are drawn entirely from Mr. Wistrich's article. In the chapter on Denmark, the sections on the General Information Campaign, the Study Visits to Brussels, and the Pro-Market and Anti-Market Campaigns were written by Mr. Wistrich.

The remainder of the historical section examines referenda in Western Australia, Newfoundland, Denmark and the United Kingdom. It was written by Ms. Peg Blair, working on contract in the Studies and Research Group of the Federal-Provincial Relations Office.

Table of Contents

	Page
Preface by the Honourable Marc Lalonde	iii
Acknowledgments	iv
Chapter I — The Western Australian Movement for Secession: the Referendum of April 8, 1933	1
Chapter II — Newfoundland's Entry into Confederation: the Referenda of June 3 and July 22, 1948	8
Chapter III — Ireland's Entry into the European Economic Community: the Referendum of May 10, 1972	15
Chapter IV — The Norwegian Decision against Entry into the European Economic Community: the Referendum of September 24, 1972	21
Chapter V — Denmark's Entry into the European Economic Community: the Referendum of October 2, 1972	27
Chapter VI — The British Decision on Continued Membership in the European Economic Community: the Referendum of June 5, 1975	32

Chapter I

THE WESTERN AUSTRALIAN MOVEMENT FOR SECESSION: THE REFERENDUM OF APRIL 8, 1933

The First Secession Resolution

The government of Western Australia had been a reluctant partner in the Federation of Australian States when it was formed in 1900. It did not put the question to the voters of Western Australia until all the other states entering the Australian Commonwealth had decided in favour of Federation. Even then the vote was carried largely by blocks of voters from the gold fields, who had threatened to secede from Western Australia in order to join the Federation.

In its terms of union, Western Australia had obtained a concession empowering it to levy its own customs for the first five years of Federation, and further expected (though it had been given no guarantee of it) an early start on the building of the transcontinental railway to link it with the other states. Nevertheless, it

felt with some justice, that its entry into the federation was anything but an entry into Utopia. (Consequently) the Commonwealth was likely to be blamed or, alternately, cajoled for financial assistance in time of difficulty. Mutterings about secession usually preceded granting of, for example, a Commonwealth subsidy to the gold industry.¹

As far as Western Australia was concerned, the failure of Federation became apparent within a few years after union. In the Governor's speech, opening the second session of the Sixth Parliament of Western Australia on June 21st, 1906, it was stated that a resolution adopted by the Federation in connection with the return of the Commonwealth "Surplus Revenue" on a population basis would result in a loss to Western Australia of approximately £433,000 yearly. "Such a course", the Governor added, "would be a distinct violation of one of the fundamental principles of the Commonwealth constitution, (depriving) this state of its legitimate revenue after contributing its quota to the cost of Commonwealth administration".² Considerable discussion on this matter resulted in an "Address in Reply", in which Federation was generally attacked as being harmful to the best interests of Australia. The Western

Australian government was urged to take such action as was deemed "necessary" to secure the withdrawal of the State from the Australian Commonwealth.

On August 1st, 1906, a motion for a Secession Referendum was introduced, by a Mr. T. Walker of Kanowna declaring that "the settled population of Western Australia had made an unwilling entry into Federation", and calling the entry an "historical accident into which the Western Australian leaders (had been) pushed and cajoled".³ On the 26th of September, 1906, the Legislative Assembly agreed to the following resolution, moved by F. C. Monger, a private member of the Assembly, representing the district of York:

That the union of Western Australia, with the other states in the Commonwealth of Australia, has proved detrimental to the best interests of this State, and that the time has arrived for placing before the people the question of withdrawing from such a union.

Monger subsequently brought down a Bill to provide for a referendum on the question of withdrawal. The Bill received first reading on November 13th, 1906. Monger moved the second reading of the Bill when the debate was adjourned, but the close of the session intervened before debate could be resumed. That was the end of the matter until the pressure of world events again brought the issue to a head.

The Movement Towards Secession

During the period of the first World War there was a growing resentment in Western Australia at the assumption by the Commonwealth of powers overriding those of the states under the *War Precautions Act*. Dissatisfaction with the Federation increased, and in April of 1918, the Colonial Secretary delivered a speech concerning, in particular, Western Australia's financial position, and asserted that "not frequently has any State in the British Empire been confronted with a more serious position". He concluded his remarks by warning that the threat of State bankruptcy might well drive Western Australia into separation.

¹Burnmaster's *Guide to the National Library of Australia*, Section entitled, "Western Australian Secession Movement", p. 654.

²*The Case of the People of Western Australia* (Perth: 1937) p. 377.

³*Ibid.*, Appendix 59.

At the end of 1918, the *Sunday Times* published a series of articles by Alfred Chandler attacking the spirit of the Commonwealth and advocating secession. Resentment during the post-war period was spawned more of political grievances than of economic causes. Economically, Western Australia had become prosperous, due to the soaring world prices for primary products. The major source of dissatisfaction, then, was the resented "intrusion" of the Commonwealth into areas felt by the State to be within its jurisdiction. There were yet complaints against the "baneful" effects of the Commonwealth tariff on primary and secondary industry, and the Australian federal Prime Minister directed the Tariff Board to report upon any matters affecting the State which the Board deemed to be of a serious nature. *The Report on the Tariff and its Incidence in Western Australia* observed that

on all sides . . . there was a unanimous disappointment with the results attendant upon the operation of Federation upon the State of Western Australia. This disappointment covered all degrees of criticism from a mild disapproval to a rebellious desire to achieve Secession.⁴

Public agitation continued to increase. In 1924 the Commonwealth government appointed a Royal Commission to inquire into the effect of Federation on Western Australian finances. The Commission heard evidence in 1925 (the same year in which the Secession League was formed). By that time the adverse effects of the Massey-Greene Tariff of 1921 had become quite apparent to the people of Western Australia, and "round the heads of the Commission gathered a cloud of witnesses who damned Federation as a disastrous experiment, (and) a very great mistake".

Though the Commission was primarily concerned with the financial effects of Federation, secession was freely discussed, with part XXIII of the Report devoted to the issue. Even the official statement of the Western Australian government presented to the Commission hinted at secession, stating:

"...in the absence of adequate assistance, the State would be forced into one of two positions; that is, either to surrender its individuality, and to allow the State to become absorbed as a Commonwealth Territory, or to seek some relief from a partnership which has brought disaster to her".⁵

One of the three Commissioners, J. Entwistle, added his own special note to the Commission's *Report*, and declared that in his opinion Western Australia should never have entered the Federation, "but having done so, there is, I feel convinced, only one complete and satisfactory remedy for her present disabilities, viz., secession".⁶

On June 24th, 1926, Premier Collier issued a statement protesting the gradual deprivation of state "self-governing" rights. Both the Premier and the Leader of the Opposition, Sir James Mitchell, attacked the Federation in a thoroughly non-partisan manner during the Parliamentary session of 1926. At that time, Mitchell declared that while it would be a "slow business" to achieve, he would like to see the country free and the "federal knot" untied.

The Western Australian Secession League was founded at a public meeting held in Perth on August 2nd, 1926, to promote a programme of secession. The League proposed:

- 1) To educate the people of this State to a realization of the serious economic disabilities resulting to them from Federation;
- 2) To urge all members of the State Department⁷, whatever may be their individual opinions in regard to secession, to support the request of the Secession League for a Referendum of the People of Western Australia on the question, "Do you desire that Western Australia should be granted the full status of a Dominion within the British Empire?"

⁵*Ibid.*, paragraph 22.

⁴Royal Commission, *The Report on the Tariff and its Incidence in Western Australia* (Perth: 1925)

⁶Commissioner J. Entwistle, *A Minority Report* (Perth: 1925) paragraph 581.

⁷This evidently meant the State government.

Such referendum to be taken in connection with the forthcoming Legislative Assembly elections, about March 1927;

- 3) Having secured this Referendum, and an affirmative vote of the people of Western Australia, to petition the Imperial Parliament, through the Parliament of this State, to amend the "Commonwealth of Australia Constitution Act 1900", so as to release Western Australia from the Federation, and restore her the full self-governing status possessed by New Zealand.

The League conducted a massive education programme through the medium of public meetings, literature and the advocacy of the press. The League espoused no political or fiscal principles, demanding only self-government for Western Australia. Anyone qualified to vote at a Legislative Assembly election was eligible for membership in the League; conditional only upon the promise to vote "Yes" at the referendum. The disabilities grant given the recommendations of the Royal Commission, the appointment of yet another Royal Commission in 1927, and the promise of a session of the federal Parliament to review the Constitution combined to hold the secession movement in a state of suspended animation. Nonetheless, discontent was rife.

The promise of a constitutional session of Parliament was not fulfilled, and though the Royal Commission on the Constitution presented its report late in 1929, action was never taken upon it. By that time, the Pratten Tariffs of 1926 and 1928 had further raised the tariff walls introduced by the Massey-Greene Tariff of 1921.

(It) had become increasingly clear from the study and thought which had been directed to the question (sic) by the general dissatisfaction then existing, that no constitutional alteration could remove the root cause of Western Australia's disabilities under Federation, namely, her geographical isolation and all its consequential effects.⁸

When the 1930 elections were held, the first winds of depression were being felt and the Collier (Labour)

government fought a listless election against the Nationalists, whose leader, Sir James Mitchell, promised full employment. Mitchell won the election, and once in power, faced the complete onslaught of the depression. In time of such trouble, cries for secession were natural. As the next elections approached, Mitchell backed the Secessionist policy, partly because he believed that the Labour Party's platform would be unpopular, since it now advocated unity.

The Secession Referendum

The agitation for secession was renewed in the early 1930's. In May, 1930, a secession meeting was held under Premier Mitchell's chairmanship. Secession forces were reorganised, and in the following July, the Dominion League of Western Australia was formally launched under the leadership of H. K. Watson, with the avowed object of securing for Western Australia the status of a Dominion within the British Empire.

The desire for secession had increased with each successive year but the movement lacked any organised political cohesion. Difficulties in organising and marshalling forces were increased by an unsympathetic daily press. Both of Western Australia's daily newspapers had recently been purchased by financial interests in the eastern states. The *Sunday Times*, however, under James MacCallum Smith, declared itself to be in favour of secession, and mounted an impressive campaign.

On August 4th, 1931, a Convention representing duly constituted branches of the Dominion League and various local governing bodies of the State was held. The delegates pledged themselves not to cease in their efforts,

until the citizens of Western Australia, as a united body, assert their determination to save the State and its people by declaring with an overwhelming majority their desire for complete separation from the control of the Commonwealth Parliament, and for a return to the status of a free community in the British Commonwealth of Nations.⁹

⁸*The Case of the People of Western Australia*, p. 383.

⁹*Proceedings of the Dominion League Convention*, 4 August 1931, p. 13.

The League pursued its objectives for three years. Premier Mitchell, who had voted for the Secession Resolution of 1907, introduced legislation in Parliament for the holding of a referendum concurrently with the State elections of 1933. The Secession Referendum Bill received second reading on November 22nd, 1932, and became law on December 30th. It contained provisions for the appointment of Chief Electoral Officers, for balloting, and so on, and outlined the questions to be submitted to the voters. There would be two questions submitted to the electorate, for opponents of secession had secured the simultaneous submission of a proposal for the holding of a Convention, in which all the states should have equal representation, as had been the case in the conventions for the framing of the Constitution. The referendum would be held on April 8th, 1933, and the campaign would end on the same day. Voting would be compulsory for all enfranchised adults.

The Wording of the Question

Two questions were submitted to the electors by means of *separate* ballot papers. The questions were submitted in the following forms:

Form C
Western Australia
THE SECESSION REFERENDUM ACT, 1932
Ballot Paper
(Question 1.)

Directions to voter: The voter should indicate his vote as follows:

If he is in favour of the question set out hereunder, he should make a cross in the square opposite the word "Yes".

If he is not in favour of the question set out hereunder, he should make a cross in the square opposite the word "No".

SUBMISSION OF A QUESTION TO THE ELECTORS

Question: Are you in favour of the State of Western Australia withdrawing from the Federal Commonwealth established under the Com-

monwealth of Australia Constitution Act (Imperial)?

- ☐ Yes.
☐ No.

The second question, on Form D, contained the same directions to the voters, but the question read:

Are you in favour of a convention of Representatives of equal number from each of the Australian States being summoned for the purpose of proposing such alterations in the Constitution of the Commonwealth as may appear to such Convention to be necessary?

- ☐ Yes.
☐ No.

The Campaign

Leaders of the various political parties in the State decided not to make the questions partisan, and left the campaign free of any semblance of party politics. The decision of the people, as expressed through the referendum, would be binding.

Two non-partisan, and otherwise non-political organisations were responsible for the conduct of the campaign. These were the Dominion League of Western Australia, which advocated secession and opposed a Constitutional Convention, and the Federal League, which opposed secession and campaigned for constitutional reform. Most of the provincial newspapers, such as the *Sunday Times*, supported withdrawal, but were opposed in varying degrees by the daily press controlled from the east. The various federally inclined bodies, such as the Australian Natives Association, made little effort to fight the secession campaign for they did not regard it as likely to be serious in its consequences.

The Vote

The electorate was discriminating enough to keep the referendum separate from the general election

which was held at the same time. The Mitchell government met with resounding defeat, losing seven seats in a House of fifty, including that of the Premier and two of his Ministers. The Secession Referendum, however, was carried by an overwhelming majority with a record poll. Almost 90 per cent of the electors voted, with a victory for secession by a vote of 138,653 to 70,706. The question of holding a convention was defeated by 119,031 to 88,275.

Secession carried with monotonous regularity in forty-four of the fifty Legislative Assembly electoral districts, and 870 of 950 polling booths recorded a majority in favour of secession. With the exception of certain mining districts, results for the State as a whole were reflected in the general results of the vote in each district. The majority of two-to-one for secession was a clear demonstration of the Western Australian people's dissatisfaction with existing circumstances. Those who had opposed secession were nevertheless in favour of a Convention which would have resulted in changes in the Constitution and restored State rights.

The Result

With the proposal for a Convention rejected by a large majority in Western Australia, the federal Prime Minister, Mr. Lyons, submitted to all the states a suggestion for a Convention in which the Commonwealth would have equal representation to that of all the states combined. Every state rejected the idea. (Later, in February of 1934, a Premiers' Conference on constitutional matters was convened to consider changes but came to nothing since the Commonwealth asked for increased centralization and additional powers which the states were unwilling to grant.)

On August 29th, 1933, on the main issue, Premier Collier moved that:

In view of the referendum taken under the provisions of the Secession Referendum Act... this House is of the opinion that it is the indispensable duty of the Parliament on behalf of the people of Western Australia to endeavour by a dutiful address to His Majesty and humble application to both

Houses of the Imperial Parliament to procure such legislation... as may be necessary to effectuate the withdrawal of the people of the State of Western Australia from the federal Commonwealth.

Collier's motion further suggested that a joint committee of both Houses of Parliament be appointed to consider, prepare and present such an address, and this was passed without division by both Houses. The report of the Joint Committee (revealed on September 19th) recommended that the necessary papers be prepared by yet another committee, to be chaired by the Crown Solicitor, J. Walker, for submission to the State Parliament. This report was presented to the government in March, 1934. The committee determined that a petition, rather than an address, would be the proper form to follow, and the Crown Solicitor advised that a Bill would be the preferable method of lending substance to the Western Australian demand.

The Imperial Parliamentary authorities will have to be satisfied that the petitions and the Case for Secession are authenticated by the constitutional representatives of Western Australia. All these documents would be published in England for the purpose of giving effect to the referendum; ... itself authorized by an Act of Parliament.¹⁰

While there was some controversy in the House as to whether the Imperial Parliament could be approached by petition, as opposed to an address, Collier brought down his Secession Bill on the 19th of April. The Bill received second reading on April 24th and received assent on June 15th, 1934.

In 1935, the petition of the State of Western Australia to be permitted to secede from the Commonwealth came before a Joint Committee of the House of Lords and the House of Commons, in Great Britain. The Committee included Lord Wright, a Lord of Appeal, and Lord Lothian, a member of a group interested in Dominion affairs.

The Committee was of the opinion that, while the Imperial Government could legally authorize secession,

¹⁰The Parliament of Western Australia.

it would not exercise this authority except upon the application of the Parliament of the Commonwealth, even though the relevant sections of the *Statute of Westminster* (1931) had not then been adopted in Australia. After hearing argument, it did not recommend that the petition be received. The address in reply stated:

The Commonwealth of Australia Constitution Act 1900 begins by reciting that the people of the five original states had agreed to unite in one indissoluble Federal Commonwealth... The Parliament of the United Kingdom in enacting the Constitution was giving effect to the voice of the people of the continent of Australia and not to the voice of any State or States. It is only therefore when invoked by the voice of the people of Australia that, according to constitutional usage, the Parliament of the United Kingdom can properly vary or dissolve the Federal Union.

It is true that, as things stand, the Parliament of the United Kingdom alone can pass an Act which would have that result. It is true also that this Parliament has in law full competence to do so, even against the wish and without the consent of the Commonwealth. To do so indeed would not be outside its competence in the strictly legal sense. But it would be outside its competence, if the established constitutional conventions of the Empire are to be observed, as observed they must be. Only by observance of this principle can the legal competence of the Parliament of the United Kingdom to legislate for the internal affairs of any Dominion or self-governing State or colony be reconciled with the fundamental conception of them as autonomous communities. And apart from theory, it would be easy to state the practical difficulties which would follow from any departure from this principle. Hence what the Petition prays for is, in that sense, something which is beyond the jurisdiction claimed by the Parliament of the United Kingdom.

In conclusion of the Committee, then, was that the Imperial Parliament would be "constitutionally incompetent" to receive the petition "except upon the definite request of the Commonwealth of Australia conveying the clearly expressed wish of the Australian peo-

ple as a whole". Since the petition was presented by the Government of Western Australia, which as a State was "not concerned with the subject matter of the proposed legislation, the Petition (is) not proper to be received".

With the rejection of the State petition, and with few other avenues to explore, the secession movement in Western Australia virtually collapsed. While complaints about the Federation surfaced in varying degrees in later years, there was never again a sustained movement able to inspire or sustain the depth of emotional intensity and public support that had culminated in the 1933 Secession Referendum. In retrospect, the secession movement of Western Australia has been explained away as an aberration of history that resulted from the Depression.

CHRONOLOGY

1906	August 1	Motion for Secession Referendum introduced.
	September 26	F. C. Monger introduces Resolution for referendum.
	November 13	First reading of Referendum Bill — debate adjourned.
1926	June 24	Premier Collier issues statement attacking federation.
	August 2	Western Australian Secession League founded.
1930	July	Dominion League launches campaign.
1931	August 4	Referendum Bill introduced.
1932	November 22	Second Reading.
	December 30	Bill becomes Act.
1933	April 8	Referendum vote.
	August 29	Collier moves that action be taken to implement the decision of the people.
	September 19	Joint Committee of Parliament reports.

1934	March 26	Parliamentary Committee recommends that Imperial Parliament be petitioned by State of Western Australia.	April 24	Second reading.
			June 15	Bill receives assent.
	April 19	Secession Bill introduced.	1935 May 22	Imperial Joint Committee of House of Commons and House of Lords rejects petition.

Chapter II

NEWFOUNDLAND'S ENTRY INTO CONFEDERATION: THE REFERENDA OF JUNE 3 AND JULY 22, 1948

Background to the Newfoundland Referenda

In November, 1945, the Canadian government was alerted to an impending policy statement from London which would set in motion machinery to decide the political future of Newfoundland. In consultation with the Commission government at St. John's, the British government had determined that the most "appropriate machinery" whereby the people of Newfoundland could reach a free and informed decision as to the future form their government would take would be through a National Convention of Newfoundlanders. The terms of reference of this Convention were:

To consider and discuss amongst themselves, as elected representatives of the Newfoundland people, the changes which have taken place in the financial and economic situation of the island since 1934, and, bearing in mind the extent to which the high revenues of recent years have been due to wartime conditions, to examine the position of the country and to make recommendations to His Majesty's Government as to possible forms of future government to be put before the people at a National Referendum.

A general election in Newfoundland was announced on December 11th, with delegates to be chosen on a constituency basis and nominations confined to those with at least two years' residency. The response of the electorate to the vote was apathetic. Eight of the forty-five delegates were elected by acclamation, though popular interest in the Convention awakened when it began sitting and the government-owned radio station VONF commenced broadcasting the daily proceedings of the meetings in their entirety.

The Wording of the Question

Joseph R. Smallwood, the delegate from Bonavista Centre, was personally responsible for turning the Convention into the scene of a political battle. Smallwood argued for a multiple-choice referendum to be put before the people, listing not only a continuation of Commission government and a return to Responsible Government, as it had existed in Newfoundland prior to 1934, but also Confederation with Canada. His

motion for the inclusion of the Confederation option on the referendum ballot was defeated by a vote of 29 to 16, and the Convention later recommended that only two questions be put. A majority in the Convention, some of whose members were opposed to the idea of holding a referendum at all, felt that if the people of Newfoundland must be given a choice it should be between continuing the Commission system of government for a five-year period and returning to the pre-1934 constitutional system of Responsible Government. It was agreed that a delegation of enquiry would be sent to Ottawa, while a suggestion that a similar group should be sent to Washington to discuss possible terms of union was not adopted. The delegation to Ottawa returned with a scheme of union acceptable to the Dominion Government.

The decision as to whether Confederation should be included on the referendum ballot was one to be determined by the Government of the United Kingdom. Its view was that opposition to Confederation within the Convention should not prevent the Newfoundland people from having an opportunity to express their attitude toward this alternative. However, the tactics to be used required some consideration. The United Kingdom government did not wish to appear to be seeking to impose Confederation on the Newfoundland people. The Canadian government, for its part, took the position that the form of the referendum was a matter to be decided solely by the Government of the United Kingdom. No reference would be made, officially, to the view of the Canadian government as to whether or not Confederation should be included on the ballot.

Public pressure quickly brought the matter to a head. The day after the Convention ended, Gordon Bradley, Convention chairman, denounced on the radio those "twenty-nine dictators" who had attempted to prevent the people of Newfoundland from having a free choice. He urged that a petition be sent to Britain requesting that Confederation be added to the questions on the ballot. 1550 telegrams from 670 out-port communities containing the signatures of some 44,000 voters were received by February 7th. The strength of the response to Bradley's appeal demonstrated the strong following behind the inclusion of the Confederation question,

and it seemed likely that the British government would feel justified in including Confederation on the ballot.

There were constitutional arguments against inclusion. The Newfoundland Act of 1933, enacted by the British Parliament, had merely suspended Newfoundland's Responsible Government; it was to be restored at the request of the people of Newfoundland when the country again became self-supporting. As the National Convention had decided that Newfoundland was self-supporting, it was argued that only two questions, those of Responsible Government and Commission government, could be submitted to the public. The issue of Confederation could be settled in the "usual constitutional manner at a general election".¹

Others questioned whether a vote on Confederation should be binding or whether it might be conducted on principle alone. It was suggested that, if such a vote were favourable, terms could be negotiated and another referendum could then be held on the basis of those terms.

Such arguments did not carry the day. By mid-February, it appeared likely that Confederation would be added to the ballot. In the view of the Commission government, if there were to be three questions on the ballot, provision should be made in the Referendum Act for a second referendum, should no one form of government receive an absolute majority at the first vote. The form in favour of which the smallest number of votes were cast would then be omitted from the second ballot. It was felt that the first referendum should be held around the end of May, with the second, if necessary, to be held in October. However, no decision on the timing of the referendum was made at this stage. The pro-Confederates feared that union would be defeated unless a massive campaign could be mounted in its favour. From their point of view, the longer the referendum could be deferred, the better.

There were differences of opinion over the wording of the questions. Unofficially, the Canadian government would have preferred that Commission of Government be placed on the ballot with a ten, rather than a five-

year, limitation. It felt that, with the suggested limit of five years, there would be strong disposition on the part of Newfoundlanders to vote for Commission Government, and that Confederation, if turned down, could not usefully be discussed again in so short a time. The Canadian authorities also wished to see the official communication about the referendum worded in such a way that there would be no room for escalating the financial provisions which had been worked out in the discussions with the delegation from the National Convention. The British government was not disposed to be influenced by these considerations.

On March 2nd, 1948, the Secretary of State for Commonwealth Relations informed the Government of Newfoundland that the Confederation option would be included in the ballot. The *Despatch* read, in part:

His Majesty's Government in the United Kingdom appreciates that there has been a feeling amongst some members of the Convention that the entry of Newfoundland into a Confederation with Canada should only be arranged after direct negotiations between a local responsible Government and the Canadian government. The terms offered by the Canadian government represent, however, the results of long discussion with a body of Newfoundlanders who were elected to the Convention and the issues involved appear to have been sufficiently clarified to enable the people of Newfoundland to express an opinion as to whether Confederation with Canada would commend itself to them. In these circumstances, and having regard to the number of members of the Convention who supported the inclusion of Confederation with Canada in the ballot paper, His Majesty's Government have come to the conclusion that it would not be right that the people of Newfoundland should be deprived of an opportunity of considering the issue at the referendum and they have, therefore, decided that Confederation with Canada should be included as a third choice on the referendum paper. . . . It will be understood that, in the event of a form of government other than Commission of Government being decided upon as a result of the referendum, the Commission of Government will continue in being for the period required to arrange for the establishment of the new form of government. In the event of the vote being in favour

¹St. John's Daily News, 10 February 1948.

of Confederation, means would be provided to enable the full terms and arrangements for the Constitution of Newfoundland as a province of Canada to be discussed and settled between authorized representatives of Newfoundland and Canada.²

The Convention's Resolution had not indicated any limiting period for the continuance of Commission government. The Government of the United Kingdom had decided, in view of the temporary nature of the Commission system, to place the question on the ballot paper as continuation of the Commission government for a period of five years, with arrangements to be made for the further testing of public opinion before the end of that time as to the future form of government. The other alternatives to be put to the people at the referendum were Responsible Government and Confederation.

Provisions would be made in the Referendum Act for a second referendum should no absolute majority be secured for one form of government on the first ballot. The form of government receiving the smallest number of votes would be omitted from the ballot paper at the second poll.

With the questions so determined, "An Act to Provide for Ascertaining at a Referendum the Wish of the People as to the Future Form of Government of Newfoundland", was presented to the Commission government for consideration and came into effect on the 15th of March, 1948. The Referendum Act, as it was called, set forth the form and order of the questions to be placed on the ballot. These were:

1. COMMISSION OF GOVERNMENT
for a period of five years
2. CONFEDERATION WITH CANADA
3. RESPONSIBLE GOVERNMENT
as it existed in 1933

The announcement of the date of the referendum was made on April 26th; it was to be June 3rd, 1948.

²Commonwealth Relations Office to Governor of Newfoundland, 2 March 1948.

Reaction to the Wording of the Questions

There were accusations in Canadian circles that the wording of the questions put Commission government at a distinct advantage over Confederation. It was felt that Commission government, limited to a period of five years, would have a powerful appeal to Newfoundlanders who might be hesitant to take such a large step as Confederation if they could put it off for five years. It was also suggested that the omission of any reference to Britain's inability to continue financial assistance to Newfoundland implied that the retention of the Commission form would carry with it the "undertaking to maintain Newfoundland's financial stability as in the past".³ Confederation, on the other hand, was put to the voters in what the High Commissioner for Canada called "ambiguous and equivocal terms", without mention of the terms of union offered by Canada. The voters would be left in the dark as to whether they were voting for Confederation on the Canadian terms already worked out, or on some other basis. Furthermore, he argued, the ballot provided no assurance that the terms that would be ultimately agreed upon would have the support of the Newfoundland people. "Confederation", wrote the High Commissioner, "enters the fight under a considerable handicap, and even if it secures a majority a re-examination of the basis of union is almost bound to take place."

The High Commissioner, for his part, felt that the wording of the question had been decided at the insistence of the Governor of Newfoundland, who had strongly favoured the "insertion of a time limit, the omission of any (categorical) reference to Britain's inability to continue financial assistance and, generally, the retention by the Commission of Government of control for as long a period as possible. Recently he has had discussions on the form of the ballot both with (the British Prime Minister) in London and (the Secretary of State for Commonwealth Relations) in New York. I can only conclude that they have been prepared to buttress his position even at the cost of placing Confederation with Canada at a serious disadvantage."

³High Commissioner for Canada to Secretary of State for External Affairs, 11 March 1948.

Reaction in the press was generally that the decision to include Confederation seemed to be a good one, allowing for a decisive and more satisfactory vote. The *Daily News* (along with some other newspapers) proved the highly critical exception, holding that the British government had repudiated the contract under which self-government was suspended and contending that it had not only overturned its own National Convention but had also disregarded the opinion of an overwhelming majority of legal experts in Newfoundland.

Conduct of the Campaigns

The Commission option attracted little support from the outset of the first referendum campaign. Criticism of the Commission system of government had begun during a period of economic stagnation on the eve of the second World War, and even after the return to at least a modicum of economic prosperity, the people of Newfoundland were anxious to handle their own affairs. The real battle, then was between the pro-Confederates and those desiring independence. The latter group was divided into two camps, with some favouring a return to Responsible Government for its own merits, and others viewing Responsible Government as a necessary prelude to negotiating economic union with the United States.

The Confederate Association was led by Gordon Bradley and Joseph Smallwood, and was controlled from a suite of offices in St. John's rented in February, 1948. The campaign for Confederation opened on April 5th, 1948 and, like that of the Responsible Government League, was conducted mainly through radio addresses and a weekly newspaper. This paper, the *Confederate*, was deemed to be a "superior organ of propaganda" to its rival, the *Independent*, probably the result of Smallwood's previous journalistic experience; 60,000 copies of the first issue were widely distributed throughout Newfoundland on April 7th. By comparison with other groups, however, the Confederate Association suffered seriously from a lack of funds.

Smallwood had engaged a business manager to look after the financial aspects of the campaign, early in

February, and this person toured Canada trying to secure funding from Canadian businessmen. There was little difficulty finding people, in Ottawa especially, who felt that Confederation with Newfoundland would be an advantage, and who were willing to contribute to such a fund; the problem lay in securing a commitment from these businessmen, since it was not a certainty at this time that Confederation would even appear on the ballot. The manager returned to Newfoundland with little recourse but to wait for the announcement of the British decision. In the meantime, the Confederates found their campaign disadvantaged both financially and strategically. In the later stages, however, the Confederate leaders evidently sought some "closet" funding from the Canadian Liberal Party, though the official approach of the Canadian government was to remain uninvolved. Support was also forthcoming from some leading businessmen and professionals in Newfoundland; later in the campaign all heads of the leading fresh-fish exporting companies were asserted to be "heartily in favour" of Confederation, thus demonstrating a definite split within the ranks of the so-called "Water Street" merchants.

While the Canadian government took the position that no influence would be brought to bear by encouraging the people of Newfoundland to vote either for or against Confederation, the Confederate Association was lent some unofficial assistance in conducting its campaign — for example, in combatting the group for Economic Union with the United States. Information on such matters as commercial treaties between Canada and the United States was provided post-haste to the Association at Smallwood's request; this was justified by the argument that such material would have been made available to anyone asking for it.

Chesley A. Crosbie had announced that he would lead the "Party for Economic Union with the United States" as early as March 20th. The new movement advocated a return to Responsible Government in order that economic union might be negotiated with the Americans, and argued that, if Confederation occurred, Newfoundland would forever lose its chance to have the benefits of an economic association with the United States. However, the main thrusts of the Responsible

Government campaign were an appeal to Newfoundlanders to remain independent, and a warning that the benefits of Confederation would prove illusory. The Responsible Government campaign was, however, largely a "bits and pieces" programme rather than a wholehearted and coherent expression of a positive programme. The economic union camp turned in a stronger performance overall, while the Confederate campaign was a largely factual presentation of the terms of union offered by Canada and the benefits Newfoundland would enjoy under Confederation.

By mid-May, the campaign was showing signs of bitter controversy over personalities and class interests, though these seldom reached the level of public debate. Smallwood performed miracles in making the workings of Confederation clear but there were few stirring performances, and all three parties finished up campaigning with speaking tours that basically re-emphasized old arguments. The campaign drew to a close on June 2nd. Only small attention had been paid by propagandists to the Commission government option, and both the Confederates and the Responsible Government people predicted overwhelming victories.

The first vote on June 3rd, left the issue unresolved. The Responsible Government option received 44.55 per cent of the vote and Confederation followed closely behind with 41.13 per cent. The Commission of Government received only 14.32 per cent of the vote. The second referendum, then, would be held on July 22nd.

On June 25th, the parties re-opened their campaigns. Little new material was introduced and the campaigns closed with radio addresses, some of which were re-broadcasts. The Responsible Government League wound up by advising against voting for Confederation on the grounds that the Canadian terms offered no guarantee that the Fisheries Board would be continued. Bradley devoted his last speech to this fisheries question and contended that, on the contrary, the Canadian government had no intention of disturbing the Fisheries Board or any other agency which was of benefit to the Newfoundland economy.

"An Act to Amend the Referendum (Advance Poll) Act" was passed on July 2nd, increasing the number

of districts and expanding the period in which advance polls would be held.

The second vote resulted in a slim majority for Confederation of 52.34 per cent, as opposed to 47.66 per cent for Responsible Government. The Responsible Government vote was concentrated mainly in the Avalon Peninsula; outside the Peninsula, every district but one voted for union. The division seems to have been partly on denominational lines, for the population of the Avalon Peninsula was strongly Roman Catholic, and the Roman Catholic Archdiocese had taken a recognizably anti-Confederate position.

The Commitment Resulting from the Referendum

Before the final vote there were a number of opinions on the question of what would constitute a sufficient majority to justify Confederation. The Commissioner of Justice of Newfoundland expressed the opinion that if a majority vote was very small, with a sharp but evenly balanced division of opinion, it would not be wise to institute irrevocable constitutional change. The Commission government feared that, due to the strength of feeling on the matter on the island, there might be a real danger of civil disorder resulting if Confederation were pursued on a small majority vote. There seemed no chance for a large majority on the question, and complete results would not be known for perhaps a week after the voting.

The United Kingdom made clear that it would regard any majority for Confederation, however small, as binding so far as it was concerned, and would be prepared to arrange for Confederation even if the majority were small. The ultimate decision must be Canada's, however, and if Canada decided that the majority was too small to justify Newfoundland's entry into union, the United Kingdom would be forced to agree. The British believed that it was important to settle the matter before the vote, since if there was a long delay between the poll and a final decision, there could be an unsettling situation on the island. Prime Minister King was determined to wait. On July 19th, he conferred with St. Laurent, who felt, "and I agree, that unless there is

something more than a poor majority, we should not take the province into Confederation. I said it was necessary to look ahead and see what would come if we had a poor majority."⁴

It was unlikely that the Canadian government would come to any decision regarding the size of an acceptable majority until after the referendum. A decision after the vote would depend not only on the actual size of the majority, but on the attitude of the opponents in Newfoundland. If leaders of the Responsible Government group indicated that they would accept the decision of the people, the decision of the Canadian government would be influenced accordingly. On the other hand, Canada hoped that the United Kingdom would endorse its position in the event of a majority that seemed to it to be too small to justify proceeding with Confederation. Also, the Canadian government wished to see the results of an election to be held in Quebec on July 28th before making a statement.

The referendum was held on Thursday, July 22nd. The advance polls showed a standing of 75,718 votes for Confederation and 70,733 votes for Responsible Government. The Canadian government determined that it would decide how to react on the following Tuesday.

The Responsible Government League quickly voiced its disapproval, protesting any drastic change in the "national status and citizenship of Newfoundlanders" which might result from a bare majority vote of 52 per cent. The League would oppose with "all its force" any decision to consummate Confederation on any basis other than negotiations conducted between properly elected governments, and called for an election of a parliamentary majority with a popular mandate to negotiate with Canada. As only one expression of the opposition, however, the League's stand held little force. It appeared that the public generally accepted the verdict of the vote, and the telegram outlining the League's dissent was as much of an attempt to arouse public sentiment as anything else. Only a minority of the people of Newfoundland seemed concerned with the legal

and constitutional issues of entry, according to a report submitted by the Acting High Commissioner for Canada in Newfoundland. Interviews with leading Newfoundlanders, including opponents of Confederation, produced a clear consensus that, the die being cast, the only realistic course was to proceed with union.

On the basis of these reports the Canadian government decided to accept the majority as substantial enough to justify proceeding with the necessary action required to obtain the consent of Parliament to Newfoundland's entry. No statement was formally issued until the United Kingdom had been given the opportunity to consider and comment on the statement proposed for July 28th, 1948. A press release noted:

The Prime Minister, Mr. Mackenzie King, said today that it would seem from the results of the Newfoundland referendum thus far reported, that there will be a substantial majority in favour of Confederation with Canada. A statement on behalf of the Government of Canada cannot, however, be made until official notification of the final result has been communicated to Ottawa. This may be a matter of a few days.

Official statements were released simultaneously in London, Ottawa and St. John's at 10 p.m., July 30th, to the effect that the final result of the vote for Confederation had been 77,869 as opposed to 71,464 for Responsible Government. "It would seem therefore that the result of the plebiscite in favour of the union between the two countries is clear and beyond any possibility of misunderstanding. . . . (a) result attained without any trace of influence or pressure from Canada." The statement continued, "The Canadian government is now consulting with the Governments of Newfoundland and the United Kingdom in the working out of appropriate constitutional procedures for implementing the decision taken by the people of Newfoundland."

The first step, following the vote, was negotiation of the final terms in the period October-December, 1948. Canada was represented by a special Cabinet Committee, Newfoundland by a delegation appointed by the Government of Newfoundland. Thereafter, the terms having been approved by the Canadian Parliament and the Government of Newfoundland, the Canadian Parlia-

⁴Prime Minister W. L. M. King, *Diary*, entry for 19 July 1948.

ment submitted an address to the King which resulted in passage of an Act of the British Parliament enabling Newfoundland to enter the Canadian federation. The actual union took place at a minute before midnight on March 31, 1949 and the related ceremonies took place in Ottawa and St. John's the following day.

CHRONOLOGY

1945	December 11	Attlee government in London announces its intention to provide for an elected National Convention in Newfoundland.	1948	March 2	British government <i>Despatch</i> outlines questions to be put to Newfoundland voters.
				March 15	Referendum Act passed.
				March 22	First distribution of newspaper, <i>The Independent</i> .
				April 5	Confederate Association opens campaign for Confederation.
				April 7	First distribution of newspaper, <i>The Confederate</i> .
				April 26	Announcement of the date of the referendum.
1946	June 21	Election of delegates to National Convention.		May 12	Referendum (Advance Poll) Bill introduced.
	September 11	Delegation from Convention leaves for London.		May 20	Referendum (Advance Poll) Act passed.
	December 23	Formation of Responsible Government League.		June 3	First referendum held.
1947	June 25	Talks in Ottawa between delegation from Newfoundland and Canadian government.		June 19	Bill to amend Advance Poll Act introduced.
	October 29	Canada sends <i>Proposed Arrangements for the Entry of Newfoundland into Confederation</i> to St. John's.		July 2	Amendment passed.
			1948	July 22	Second referendum held.
				July 30	Prime Minister King accepts results of second referendum as basis for formal negotiations.

Chapter III

IRELAND'S ENTRY INTO THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY: THE REFERENDUM OF MAY 10, 1972

Legal Framework

A plebiscite on the constitution, held in 1937, provided for the introduction of referenda for amendments to the constitution, which had previously received Parliamentary approval. A referendum required a simple majority of those voting. Before the vote on Community membership, three other referenda had been held. Two were organised in 1959 and 1968 to abolish proportional representation, and one in 1968, which tried to change the number of electors for each Member of Parliament. Although passed by Parliament and recommended by the Government, all three amendments were defeated in the referenda. Thus the referendum on Community membership faced a handicap of past refusals by the Irish electorate to approve changes in their constitution. The Irish Government determined to leave no stone unturned to obtain a favourable result on this last occasion.

Political Parties, Farmers and Trade Unions

The 1972 Dail of 144 members, consisted of 75 members Fianna Fail, the Government party, 52 members of Fine Gael and 17 members of the Labour Party. The policy of the two major parties, already determined during Britain's first effort to join the European Community in 1961-3, was to seek full membership, if Britain joined. This was in place of the other option, namely that of associate status, which some people preferred, as protecting Ireland's developing though still fragile industry. Thus, after the conclusion of the successful negotiations, no formal decisions had to be taken by the two major parties. The Labour Party Congress, held in the Autumn of 1971, preferring associate status, voted against full membership. Labour's Parliamentary opposition was not, however, a full hearted one. Agriculture still being Ireland's principal activity, the attitude of the farmers to membership was particularly important. Apart from small holders, especially in the West of Ireland, who feared the consequences of membership, farmers came out strongly in favour of full membership. The Trade Union Movement on the other hand went against. Workers in manufacturing and service industries in Ireland are well organised with over

50% in union membership. The Irish Trade Union Congress, which covers the whole of Ireland, North and South, had some three hundred and fifty thousand members. Its largest component, the Irish Transport and General Workers Union, with offices in every Irish town, accounted for one hundred and fifty thousand members.

Normally therefore the trade unions carry substantial industrial and political weight. Individual unions held delegate conferences during January 1972, and then convened a special delegate Congress of the Irish TUC. This passed a resolution against membership overwhelmingly. The main support for the resolution came from the Transport and Craft Unions and from most British based trade unions. Only the Workers Union of Ireland voted for.

Timetable of the Official Campaign

When negotiations ended in 1971, the Government submitted a White Paper on the results to Parliament. Before the end of the year, Parliament debated it and voted in favour of membership, thus allowing the Government to sign the Treaty. After the signature of the Treaty of Accession in January 1972, the Government introduced a Bill into Parliament in February, providing for a referendum to amend the constitution. This was enacted rapidly. The Government decided to hold the referendum on the 10th May 1972, and framed the question to be put to the vote. The question was: "Do you approve of the proposal to amend the constitution, contained in the undermentioned Bill — third amendment of the Constitution Bill 1971".

The official campaign started on 17th April 1972, and lasted for three weeks. The referendum result obtained was 83% yes, 17% no, on a poll of 71% of the electorate. This was high, compared with the 58% poll in 1959 and 65% polls in 1968.

Role of the Government Administration

A number of civil servants were seconded to establish a European Economic Community Information Service in the Department of Foreign Affairs. It produced

several publications. The main one was a general booklet entitled, "Into Europe". Others covered: Ireland, North and South in the EEC; "the purchase of land", an issue of some importance to allay fears of foreigners buying up land in Ireland; "the cost of living"; "the small farmer and the EEC"; and "the facts of going in — and of staying out".

The principal speakers on the pro-Market side were fully briefed by the civil servants. Officials serving on public bodies such as the Industrial Development Authority, and the Marketing Boards, were encouraged and given full freedom to speak in favour of membership on non-party public platforms.

Attitude surveys were conducted to discover the issues which worried the people. These determined the subjects to be covered in leaflets, and guided the arguments advanced by pro-Market speakers. The civil servants furthermore co-operated closely with the European Movement and two major political parties. At the same time the Government information service was available to anti-Marketeers and provided them with facts and figures, if requested.

Financial Resources used in the Campaign

Officially, use of public funds was confined to the provision of information to the electorate. Actual expenditure of public funds on publications, salaries of staffs, surveys and other activities were not published under a single heading. They were drawn from various public votes and funds. An informed source estimates that some two hundred and fifty thousand pounds of public money was used. In addition the Government gave an official grant of ten thousand pounds to the European Movement, and provided a further twenty thousand pounds to the Movement by other methods. The Movement raised a further forty five thousand pounds from industrial donations. The Government Party, Fianna Fail, spent a further sixty to seventy thousand pounds and Fine Gael about ten thousand pounds.

The anti-Marketeers were destitute in comparison. Their total expenditure, largely financed by the ITGWU, amounted to some forty thousand pounds, or about one

tenth of the pro-Market expenditure. Apart from trade union help, funds were raised by way of street collections.

Pro-Market Organisation and Campaign

The Irish Council of the European Movement was founded in 1954. It had played an active and influential role amongst opinion formers, as from 1958. It had both an industrial and individual membership, and its executive committee consisted of leading personalities from politics, industry, agriculture, state enterprises and public bodies. During the two previous attempts to join the Community in 1960-3 and 1966-7, it was the principal organisation, providing information to the press and the public. It became active again in 1970, and following the appointment of the late Mr. Michael Sweetman in July 1971, it moved into high gear and became the central all-party organisation directing the campaign. There was the closest co-operation with the Department of Foreign Affairs and the two main political parties. The direction of the campaign was supervised by the Movement's Executive Committee, meeting frequently and regularly, culminating in daily lunch meetings towards the end of the campaign.

The Movement produced a number of well argued pamphlets, including a forty-eight page booklet entitled "Opportunity — Ireland and Europe", a sixteen page pamphlet on "The Cultural Aspects", and nine four page leaflets under the common heading "Understanding EEC", on the following topics: standard of living; employment; the alternatives; sovereignty; the small farmers; land purchase; Northern Ireland; defence and neutrality; and EEC and the West. These leaflets of which many thousands were printed were distributed at public meetings throughout the country. A mass distribution also took place of a four page broadsheet entitled "Making up your mind about the EEC". Its well designed centre spread was reproduced as an advertisement in most newspapers. Other occasional papers were also produced.

The two major political parties each produced one simple leaflet in the form of an election address, which were delivered to every elector in the country. The

parties also produced a large number of posters, saying "YES" which, in addition to poster sites were flyposted on lamp standards and hoardings throughout the country. Lapel buttons, badges, car stickers, etc., were also widely used.

The Campaign was spearheaded by a team of about forty European Movement speakers, who addressed public meetings throughout the country, almost on a full time basis throughout the first half of 1972 until the referendum in May. Their travelling and subsistence expenses were re-imbursed by the Movement. Meetings were organised by the political parties, the farmers organisations and other interested bodies. A major role was played by the Irish Countrywomen's Organisation, the largest women's movement in the country. At agricultural and industrial fairs and shows, farmers stands carried most of the published pro-EEC material. The main *Irish Farmers Journal Weekly* became the principal vehicle for pro-Market propaganda in the countryside.

The role of the two main political parties was crucial. From January to March 1972, Fianna Fail organised one day seminars in every one of the forty-four Parliamentary Constituencies. These were addressed by four experts always including a minister and usually academics. Each was attended by some 75 leading constituency party workers. This built up some three thousand party spokesmen, whose job was to address not merely party and other meetings locally, but to persuade the public in pubs, at work, etc. Fine Gael followed a similar though less intensive campaign, with briefing meetings for party workers in most constituencies.

Every possible local interest group was carefully analysed by the party workers, to determine how to handle them. Distinctive measures, appropriate to each particular interest group, were employed. These included fishermen, small holders, housewives and industrial workers. Each industry was handled separately, and arguments appropriate to it specially prepared. In view of trade union hostility, this aspect of the campaign was particularly important. Whilst industrial development had made rapid strides, particularly in high

technology sectors in the 1960s, most labour intensive industries were based on traditional family concerns in static or declining sectors such as textiles, leather, foodstuffs, etc. Fear of competition from abroad, leading to the loss of jobs, was a major factor in a country with a high level of endemic unemployment of 7% or more.

The whole course of the campaign was carefully planned, with a long and progressively more intensive educational campaign, lasting from the Autumn of 1971 until April 1972. The final three weeks of the official campaign were carefully orchestrated. The campaign was launched by the Prime Minister, and speeches during the first week concentrated on bread and butter issues and on a sustained attack on the arguments of the antis. During the second week, the argument was reduced to a few main positive themes, which were hammered home at meetings throughout the country. The final week was devoted to the concept of the grand European design, and the place of Ireland and its future generations in a United Europe.

Throughout the intensive campaign, canvassing was conducted by the party workers. On the day of the referendum, transport to get voters to the polls was organised from centralised all-party transport pools. The main burden of organisation, canvassing and knocking-up was shouldered by Fianna Fail, but they were helped by members of Fine Gael and the farmers. The farmers for instance got the vote out in agricultural constituencies. No effort was spared to ensure the maximum turnout, which achieved the astonishingly high poll of 71% and a victory of nearly five to one.

Anti-Market Campaign

Early in 1971 the Common Market Defence Campaign was launched by a study group of university lecturers and economists representing the interests of small firms and of agriculture. It was a highly articulate and cohesive group of intellectuals, who sought and obtained the assistance of distinguished British economists including Professor Nicholas Kaldor and Professor E. T. Nevin from Swansea. They produced a

number of well argued pamphlets on the consequences of Community membership for Ireland, including a fifty-three page economic analysis of the effects of membership, a thirty-two page pamphlet on the consequences of monetary union for peripheral regions. Also shorter booklets entitled: "Why Ireland should not Join", "The Alternatives to Membership", "The Economic and Political Implications", and a large selection of papers, leaflets and handouts covering prices, agriculture, sovereignty, etc. This group formed the main intellectual input into the campaign.

This was later supplemented by publications produced by the ITGWU, the Labour Party, and the official and provisional Sinn Féin or IRA organisations. The trade union publications included pamphlets on "How would you fare in the Common Market" and "No to EEC". Some fifty thousand copies of an eight page newspaper called, "Economic Freedom", was published in the name of the Irish TUC, though written and financed by the ITGWU. The Labour Party produced a number of short leaflets, as did the two wings of the IRA.

Funds available to the anti-Market campaign came almost entirely from the ITGWU. Door to door and street collections raised the balance. The Labour Party, itself largely financed by the trade unions, gave practically no financial support. It played a muted role in the campaign with the exception of one or two politicians, who were generally considered the best and most articulate spokesmen of the anti-Market case.

The antis lacked good information to back up their arguments, and had very few competent speakers. Their arguments were mostly confined to slogans. The extremism of some of their statments enabled the pros to associate the antis in the public mind with the subversive label of militant and violent republicanism. In debates addressed by both sides, the pros dominated the meetings by their wealth of expertise and the calibre of their speakers. A most surprising feature was the ineffectiveness of the trade union anti-Market campaign amongst their own members.

There was a total lack of co-ordination between the disparate groups of antis. The arguments were not

thought out and throughout the campaign they appeared to be flying by the seat of their pants. They lacked any coherent grass roots organisation. Indeed it was almost impossible to coalesce the opponents who, in the public eye, seemed to be dominated by mavericks and nutcases. The only redeeming feature was the role of the Labour Party, whose opposition to membership was respected, because it gave legitimacy to the democratic choice. The view is held that a fair proportion of the anti-Market vote came from middle income groups, who objected to the overwhelming domination of the campaign by the pro-Marketees and to the alleged partiality of the media.

European Influence

Some three hundred carefully selected pro-Market politicians, academics and others were sent, by the Community's Dublin Information Office, for briefing visits to Brussels, and several Community Officials toured Ireland on speaking engagements. Pro-Market Labour Party supporters organised a European Socialist Seminar in the Autumn of 1971, addressed by Continental Social Democratic Leaders. A few of the Continental spokesmen were highly successful on appropriate forums, others were considered counter productive for general speaking engagements.

The Role of the Media

Both TV and radio gave comprehensive coverage, mainly through current affairs programmes and with a series of televised discussion meetings. These were on the whole favourable to membership. One major TV debate, lasting a whole evening, was organised like a court trial with witnesses and jury. As in a similar programme organised by the BBC in Britain in 1971, the debate, which gave equal time to both sides, came out on balance against membership.

Editorially all national newspapers, that is four morning dailies, two evening papers, and two Sundays', favoured membership. So did most of the weeklies covering business and farming readership. Only one weekly, the *Hibernian*, equivalent to the *Statesman*,

came out against. No letter writing was organised by either side in the campaign. Instead, both camps flooded the national and local papers with press releases of speeches made by their respective supporters. Full coverage was given to these during the final stages of the campaign, with the *Irish Times* devoting daily several pages to reports of such speeches. The pro-Marketeers planned the press release campaign with great care both as to content and timing. The press release played a particularly important role in the local papers, which did not have sufficient reporters to cover all the meetings held in their localities. The coverage in the press was supplemented by intensive advertising especially by the pros. Finally, journalists in all the newspapers, particularly its industrial correspondents, were regularly briefed, and aided in producing pro-Market feature articles.

Issues in the Campaign

The arguments of the pros concentrated on a few central issues. These were: with Britain joining, Ireland could not stay out; agricultural prosperity; new foreign investment with more exports to a tariff-free Europe, therefore more jobs at home, halting emigration. During the 1960s Ireland enjoyed substantial industrial growth with foreign investment from Germany and Holland outpacing British investment. Thus on the basis of actual experience, the promise of more jobs was persuasive.

Fear of land sales to foreigners was effectively countered in the negotiations for membership, which left control of land sales in Irish governmental hands throughout the transitional period. Fear of free immigration mainly from Italy was similarly stilled by postponing the application of free movement of labour until the end of transition. Opposition from fishermen was nipped in the bud by very effective local campaigning by party activists. Fishermen's fears were allayed on the basis of the renegotiation of the common fisheries policy by the applicant countries. Other issues included the effect of regional policies and industrial co-operation on reducing the divisions between North and South, and the lessening of Ireland's dependence on Britain, once inside the Community.

Anti-Marketeers concentrated on rejecting full membership and favouring associate status instead. Cost of living and price comparisons with Continental shop food prices, dominated the argument to the housewives. The other main issues were: the impoverishment of a country on the periphery of the Community, and the inability of most traditional industry to withstand free competition. This would bring massive unemployment and lead to even further emigration and depopulation; the vulnerability of agricultural small holdings, fear of mass Italian immigration; the inevitable involvement of neutral Ireland in NATO and foreign wars; and finally loss of Irish sovereignty and control of Irish domestic affairs.

Conclusions on the Campaign

The success of the pro-Marketeers lay in the closest co-ordination between the European Movement, the Government, the Farmers, and the two main political parties. The development of quite a lengthy and carefully planned educational campaign, ensured a good understanding of the issues by the opinion formers, who played a decisive role in shaping public attitudes during the actual referendum campaign. Intensive party organisation by Fianna Fail in co-operation with Fine Gael ensured an exhaustive canvass and an effective pull-out of the voters on the day. The identification of special interest groups and the neutralisation of incipient opposition by supporters at grass roots level, confined vocal opposition to the lunatic fringes. The public were flattered by the attention paid to them, and appreciated the simplification of the complex issues in a few very well presented arguments, on which the pro-Marketeers based their campaign. Thus the issues became the subject of intelligent and coherent discussion in pubs, homes and at work, with very little heat and animosity. Although the anti-Marketeers protested against the public funding of the European Movement and the pro-Market bias of the Government Information Service and of the media, nevertheless no real or lasting bitterness was generated. When the decision in the referendum was reached, the opposition accepted the verdict and started to play a constructive role in the Community. The Labour Party dropped all opposi-

tion and, with the trade unions, are now the most active participants in the European Institutions. Educational programmes organised by the trade unions, for instance, are now dominated by the European dimension.

CHRONOLOGY

1937		A plebiscite on the constitution provided for the introduction of referenda for amendments to the constitution.	1971	Autumn	The Labour Party Congress voted against full membership.
1954		The Irish Council of the European Movement was founded.	1971	Autumn	Pro-Market Labour Party supporters organized a European Socialist Seminar addressed by Continental Social Democratic Leaders.
1959		Referendum held to abolish proportional representation. Rejected.	1972	January	Signature of the Treaty of Accession. The Government introduced a Bill into Parliament in February, providing for a referendum to amend the constitution.
1968		Referendum held to try to change the number of electors for each Member of Parliament. Rejected.	1972	January	Individual unions held delegates conferences and then convened a special delegate Congress of the Irish TUC. This passed a resolution against membership overwhelmingly.
1971	early	The Common Market Defence Campaign was launched by a study group of University lecturers and economists.	1972	From January to March	Fianna Fail organised one day seminars in every one of the 44 Parliamentary Constituencies.
1971		Government submitted a White Paper on the results of ECC negotiations to Parliament.	1972	April 17	Official campaign started and lasted for three weeks.
			1972	May 10	Vote approves membership by 83% to 17%.

Chapter IV

THE NORWEGIAN DECISION AGAINST ENTRY INTO THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY: THE REFERENDUM OF SEPTEMBER 24, 1972

Legal Framework

Referenda are not part of the Norwegian constitutional process. Prior to 1972, there have only been four previous occasions on which referenda have been held in Norwegian history. Two were held in 1905, on the dissolution of union with Sweden, and on whether Norway should become a monarchy or a republic. In 1919 a referendum introduced prohibition, and in 1926 prohibition was abolished.

When Norway considered joining the Common Market, alongside Britain in 1962, it was generally accepted that the issue would be submitted to a referendum. A White Paper published in 1967, recommended that if Parliament approved Norwegian entry to the Community as a result of this second effort to join, the Government would agree to hold a referendum. Finally in 1970, there was a general understanding that, following negotiations for entry, a referendum on the issue would be held. This view was reinforced by the existence of divisions on this issue within political parties. The referendum was to be consultative, requiring a subsequent three-quarter majority in Parliament for final approval. Prior to the referendum, about two-thirds of Parliament favoured entry, but it was expected that had the referendum approved entry, the necessary Parliamentary majority would have been obtained. The view is also held that, had a referendum not been promised and held, the Government would have ultimately obtained the requisite three-quarter majority.

Political Parties

The 1972 Parliament of 150 members consisted of five political parties which, before the referendum were divided on the European issue as follows: of 74 Labour Party members, 65 were in favour, 9 against. All 29 members of the Conservative Party favoured entry. The Liberal Party was split with 7 members for, 6 against. The Christian Peoples Party, representing the low church and non-conformists, was split 7 for, 7 against. The Centre Party of 21 MPs, representing farmers, was solidly against.

Timetable of the Official Campaign

The Norwegian negotiations were completed on 14th January 1972 and the treaty was signed on the 23rd January 1972, in Brussels. A comprehensive White Paper, outlining not merely the negotiated terms, but every conceivable consequence of entry, was presented to Parliament on the 6th March 1972. Apart from the main issues, it covered amongst others, the consequences for the wine market in Norway, for social services, including even policy on kindergartens. The aim was to illustrate what would undergo changes, as well as areas of social concern which would remain unaffected by entry.

Following the publication of the White Paper, comprehensive consultation on its contents took place within the political parties and the trade unions. The discussions within the Labour Party for instance, started in local parties at grass roots level, moved up to county and regional levels, and were concluded at a national Labour Party conference in May 1972, which approved entry by a large majority. The trade unions carried out a similar procedure, culminating in a special congress at the beginning of June 1972, approving entry overwhelmingly. Similar procedures were followed by the other political parties, each of which took a policy stand on the issue, with the exception of the Liberals and the Christian Peoples Party, who agreed to differ and remained divided.

In June 1972, Parliament debated the issue for three days, without taking a vote on it. At the same time it adopted the law for a consultative referendum. A simple majority of those voting would decide the issue, and it was understood that, although the referendum was consultative, the result would become binding upon Parliament.

The actual campaign on behalf of the Government did not get into its stride until after the summer holidays in mid August, that is some five weeks before the referendum date of 25th September. The first two weeks of the campaign were overshadowed by a nationwide pre-occupation with the Munich Olympic Games. In consequence the intensive pro-Market campaign lasted only about three weeks.

Public Finance

Special funds were allocated by Parliament for the conduct of the Campaign. About 5 million kroner were given to the political parties in proportion to their Parliamentary strengths. In addition about 1¼ million kroner each were paid over to the pro and anti-Market organisations, and it is estimated that the Government itself spent some two to three million kroner on its own information campaign. Thus some 10 million kroner of public funds were allocated for the campaign in a country with a population of just under 4 million. The equivalent expenditure in Britain, allowing for the size of our population, would have involved almost £10 million of public funds. In allocating funds to the political parties and the pro and anti organisations no specific conditions were laid down for the use of the money. Thus funds could be used for propaganda, determined by the parties and the organisations who received them.

Government Publicity

Negotiations for entry started in 1970. From May 1971, the Government Press Department started issuing comprehensive booklets on Community policies covering such topics as agriculture, fisheries, social and industrial policies, etc. In all some fourteen booklets were published over the course of the year, which were supplied free of charge against application forms published in the press. In addition, a large number of brief pamphlets, summarising the issues, were similarly available on application. No general, unsolicited distribution of literature was undertaken, except for a letter from the Prime Minister addressed to all electors and distributed in September 1972, just prior to the referendum.

A widely used Government publication of special use to speakers, was produced in March 1972. This gave one hundred answers to questions which were compiled to deal with every subject with relevance to the European issue. In addition the Government laid on a special telephone information service, with experts answering all questions put to them.

Pro-Market Organisation

Apart from a small European Movement with an individual membership support mainly in Oslo, no overall pro-Market organisation existed until May 1972. The European Movement approached the Labour Party and TUC as early as the spring of 1971, recommending the setting of an all-party pro-Market organisation. Internal Labour opposition against coalescing with party political opponents, prevented any action. One of the arguments put was that such a coalition would legitimise a similar cross party coalition on the part of the antis, and that until the Labour Party and the trade unions determined their official policies on entry, after negotiations, no overt co-operation with other parties on the pro-Market side would be acceptable.

Finally an all-party pro-Market organisation named "Yes to EEC" was founded in February 1972, without Labour and TUC support. Only in May 1972 did the Labour Party and trade unions give tacit approval to all-party co-operation, but this actually never took effect.

The pro-Market Campaign Organisation suffered from internal suspicions and dissensions, and an inefficient and bureaucratic administration. There was little central strategy, with agreement on tactics based on the lowest common denominator of consent. Thus Conservatives were urged to keep a low profile, not to embarrass those on the left, and stress was laid on a reasoned and "responsible" campaign. There was practically no regional and local organisation, although efforts were made during the last few weeks of the campaign to rectify this gap. The pro-Market's financial resources, at no stage reached the level of the antis, except perhaps during the last few weeks of the campaign, following an urgent appeal for funds from industry. The campaign was sustained by trained speakers supplied to meetings organised throughout the country. They included sixty speakers supplied by the trade unions alone. Letter writing was organised both to the national and local press.

Anti-Market Organisation

Already in 1961-2, left-wing socialists and communists joined hands with the powerful conservative farmers organisations to oppose Norwegian entry. The farmers organisations provided the funds, and the left adopted a low political profile in this alliance of political extremes. Farming and fisheries accounted for about 12% of the population. But the producer co-operatives were extremely powerful with influence well beyond their numerical strength. The co-operatives, the Farmers Union and the Farmers Economic Association monopolised wholesale distribution of foodstuffs and about 90% of retail milk distribution. They had therefore, a powerful vested interest in retaining their system of organisation and distribution, which seemed threatened by the adoption of the EEC common agricultural policy and its market organisation. In addition the levels of producer prices in Norway were between 20 and 30% higher than within the EEC, thus raising the prospect of the reduction of farmers' incomes.

The Left on the other hand had powerful support from shipyard workers and communist trade unionists. They, furthermore, successfully mobilised the so-called New Left intelligentsia and captured militant student support in the universities.

In the spring of 1970, before negotiations actually started, the People's Movement against Norwegian membership of the EEC was founded, and in August 1970 its formation was made public.

A highly professional organisation, masterminded in the universities, was set up, totally financed by the farmers' organisations. In addition to a large secretariat, employees on the payroll of the farmers' organisations were seconded on a full-time basis to work for the anti-Market campaign. Local committees were set up throughout the country, but there was the fullest co-ordination and central direction of the campaign. This was headed by a single individual Mr. Arne Haugestad, who masterminded the strategy and tactics. In spite of this centralisation, the local organisations worked intensively, and every local community appeared to have its own "Enoch Powell".

The anti-Marketeers produced a widely distributed newspaper called "EEC News," which was published irregularly at first, then monthly, and finally fortnightly during the final stages of the campaign.

The print was massive, increasing in the final stages to 1,300,000 copies per issue, that is one copy for every three members of the population. Supporters distributed these throughout the country on a door-to-door basis, often using schoolchildren for the purpose. In addition a large number of four-page mimeograph pamphlets were produced and delivered widely. Anti-Market stands for literature and information were set up in every town throughout the country.

At a very early stage the anti-Marketeers organised the letter-writing campaign which saturated the correspondence columns of the national and local press. In addition trained speakers were supplied for meetings.

A special feature was the collection of signatures of participants at public meetings, organised by the anti-Marketeers, thus committing the audience to an anti-Market stand. Subsequently large advertisements appeared in the press especially in local newspapers, headed by the anti-Market slogan (the antis adopted the Norwegian national colours with a large NO as their symbol), and listed names of prominent supporters within the local communities declaring themselves against membership. The success of this tactic of mobilising local opinion leaders showed itself in the final poll, when some local communities voted 80 and 90% against membership.

Visits to Brussels

Delegations mostly of pro-Marketeers were sent to Brussels with the antis confining themselves to only one delegation visit. About 500 people were involved in these visits.

Mass Media

TV and radio, which is publicly owned, gave fair but neutral coverage to the issues. The political pro-

grammes, apart from debates between pros and antis, tended to favour the pros, because the journalists covering the negotiations gave factual information on the programmes. Other programmes of a cultural or popular nature were well infiltrated by the antis, and counter-balanced the favourable position adopted in the political programmes.

Great care was taken by the antis in the conduct of the TV and radio debates, by analysing the arguments presented by their speakers, and briefing future debaters carefully about their responses and their method of handling the issues. Supporters from both sides were organised to put questions to participants on the television and radio debates. The same organised questioning dominated the Government's telephone information services.

The national newspapers acted largely as spokesmen for the political parties which they backed. Thus editorially most of the national press was favourable, except for the Liberal press which tended to be against as well as the farmers' publications. The local newspapers were dominated by the organised letter-writing campaign of the pros and the antis.

Issues of the Campaign

The pro-Market campaign concentrated on an analysis of benefits and disadvantages, with a reasoned but complex approach on a massive range of issues, including agriculture, fisheries, social services, etc. Balance sheets were struck, showing the margin of advantage. The question of principle was largely lost in the debate, which was dominated by minutiae. The antis exploited this by putting forward the most far-reaching and absurd arguments, which were patiently disproved in response, only to be ignored by the antis, as new issues were raised by them. Thus the pro-Market campaign appeared constantly on the defensive, fighting on the ground prepared and dictated by the antis.

The anti-Market attack was not merely confined to the larger issues of the threat to agriculture and fisheries, but claimed the end of Norwegian regional policy

and the end of its local government. The anti-Catholic sentiment played an important role, with virulent opposition of the low church and non-conformist laity fighting on the "No Popery" ticket, and quoting the bible in support of their case. The more extreme claims included the threat of the flood of foreign workers who would rape the Norwegian women; the import of prostitutes and the setting up of brothels under the Community's rules of freedom of establishment, and even the abolition of bicycles in Oslo.

The antis determined their strategy by concentrating on a few major issues of principle which, by dint of repetition, were hammered home. The underlying theme was that it does not matter what you know but how you feel about Norwegian membership of the European Community. Norway's fairly recent independence in 1905, followed 500 years of union with Denmark and Sweden. Thus the concept of European Union tended to militate against the tradition of Norwegian self determination. Norway was seen to be on the periphery of the European continent. Therefore European integration meant centralisation, with the consequent impoverishment of Norway and the reduction of Norwegian autonomy. All current dissatisfactions within Norwegian society were used to add emphasis to the threat of centralisation, with decisions taken away from the Norwegian people over their way of life, and thus the possibility of correcting society's injustices. Comparisons between relative Norwegian prosperity and Continental poverty were a powerful weapon, with inefficient and poor farmers in France and Italy contrasted unfavourably with the prosperous Norwegian agriculture.

Although farmers and fishermen represent only 12% of the population, Norwegians have a romantic attachment to rural life, from which most of them came in living memory. The farmers tended to be populist against centralisation, and "little Norwegians", favouring isolation as against integration. In spite of the favourable result of the negotiations for the farming community, the claims that farmers would suffer the loss of a third of their income was continued, and people were warned against the risk that, whatever may

have been negotiated, the Community would ultimately reverse the favourable terms then obtained.

A major shock was administered by the Community, in adopting a common fisheries policy in 1970. Norwegian fishermen who, unlike the British and Continental fishing industries, depended mostly on coastal fishing, saw the policy as a threat to their livelihood, with the British and Continentals swamping Norwegian coastal areas with their large trawlers. Northern Norway with half a million population, almost entirely dependent on fishing, came out solidly against entry. Their opposition was led by the former minister of fisheries who, after a brief spell in the Norwegian negotiating team, resigned from the Government.

The Left *antis* played down their colours. No red flags were used, only the Norwegian symbols. They became the foremost nationalists in defence of Norwegian independence and its way of life. Because of Norway's attachment to NATO and western defence, no attack was launched against the Community on defence grounds. They based their position on the fact that European integration had nothing to do with defence.

As the campaign developed, attitudes polarised and split families. If the topic of conversation was Europe, the arguments were fierce. It thus became accepted, that the Market issue was taboo, if pleasant social intercourse was to be maintained.

Voting took place on two days, that is the 24th and 25th September 1972. The Norwegian electoral system is one of proportional representation based on party lists, in multi-member county constituencies. Thus no specific smaller constituency or ward organisation existed. While transport was made available to bring electors to the polls, no system of knocking up support on the day, traditional in Britain, was practised. The result was 53% against membership, 47% for, on a 78% poll. This, to the surprise of everybody, was some 4% below the normal turnout at general elections.

Anti-Marketeers were surprised at their victory, as they had already started planning to continue their battle, had they lost. The pro-Marketeers were similarly dismayed, having believed that the public would follow

the advice of the establishment and leading opinion formers of the main political parties and the trade unions.

The result had a profound impact on the political system, giving new prominence to extra parliamentary pressure groups. It diminished the authority and freedom of party political leaders and, ever since the referendum, it imported into the political parties a lack of decisiveness through fear of public reaction. There is, furthermore, a much greater sense of alienation between the political parties and the public today.

Conclusions

The *antis* started intensive campaigning eighteen months before the pros, that is in August 1970 as against March 1972. The Labour Government and the trade unions did not enter the fray until late in August, a mere five weeks before the referendum. The *antis* legitimised their position in the public eye, because of the length and intensity of their campaign, which the political parties found difficult to counter by indicating their position much too late.

The pro-Marketeers depended on a plethora of organisations with differing policies and mutual suspicions. They had two thousand arguments instead of concentrating on a few salient issues. These were confined to economics, and ignored and played down political implications. They found themselves constantly on the defensive, denying loss of sovereignty, relying on the veto power, instead of taking the bull by the horns, and developing a coherent political case for integration.

The pro-Marketeers concentrated on the terms of entry, and lost sight of the arguments of principle. Finally the pro-Market campaign lacked enthusiasm, relied on the "silent majority" who, they hoped, would follow the advice of the establishment.

The unconditional grant of Government funds to the pro and anti organisations meant that public funds were used to spread misconceptions and outright falsehoods. The failure of the Government to agree the

timing of the referendum with the Danes, also played some importance. Had Denmark voted first, the Norwegian result might well have been different. Contrary to the final vote, the Norwegian media predicted a very close result in Denmark. On the other hand, some feel that Norwegian rejection of membership, reinforced the subsequent strong pro-Market vote in Denmark.

The fundamental difficulty, as in Britain, lay with the attitude that Norway was being asked to join Europe, whereas the people did not really consider themselves part of our continent. The island mentality of the British is as strong in Norway which, unlike Denmark, is separated by water from the mainland of Europe.

CHRONOLOGY

1905		Referendum held on the dissolution of union with Sweden.
1905		Referendum held on whether Norway should become a monarchy or a republic.
1919		Referendum introduced prohibition.
1926		Referendum abolished prohibition.
1967		White Paper published, recommending that if Parliament approved Norwegian entry to the Community, the Government would agree to hold a referendum.
1970	Spring	People's Movement against Norwegian membership of the EEC was founded.

1971	May	Government Press Department started issuing comprehensive booklets on Community policies.
1972	January 14	Norwegian negotiations were completed.
1972	January 23	Treaty was signed in Brussels.
1972	March	Government publication of special use to speakers.
1972	March 6	White Paper outlining every conceivable consequence of entry was presented to Parliament.
1972	May	National Labour Party conference which approved entry by a large majority.
1972	June	Special congress of trade unions approving entry overwhelmingly.
1972	June	Parliament debated the issue for three days without taking a vote on it. At the same time it adopted the law for a consultative referendum.
1972	August	Actual campaign on behalf of the government started.
1972	September	Letter from the Prime Minister addressed to all electors.
1972	September 24 and 25	Vote rejects membership by 53% to 47%.

Chapter V

DENMARK'S ENTRY INTO THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY: THE REFERENDUM OF OCTOBER 2, 1972

Background to the Danish Referendum

Under Article 42 of the Danish Constitution, Bills passed by the Folketing (Parliament) may be put to a referendum at the request of one-third of its members. Certain Bills are exempt; for example, those dealing with financial matters or taxation, as well as those introduced for the purposes of discharging treaty obligations already in existence. In addition, under Article 20 of the Constitution, legislation involving the surrender of powers vested in the authority of the Realm to an international body (such as the European Economic Community) must be submitted to a referendum, unless such legislation holds the support of 5/6ths of the members of the Folketing. Constitutional amendments are also subject to referendum under Article 88, and seven such referenda have been held since 1953.

Until 1971, the Danish government's party establishment favoured Denmark's entering the Common Market. On November 11th, 1970, during a debate in the Folketing on the European Community, the former Social Democratic Minister for Economic Affairs tabled a motion calling for the government to resume negotiations with regard to Danish membership, and this motion was adopted by a vote of 119 to 13. The aggregate vote of the four major parties (the Social Democrats, Venstre, Radicals and Conservatives) was, at this time, sufficient to hold a 5/6ths majority in the Parliament, allowing for constitutional amendment without a referendum.

Within the ranks of the largest party, however, the Social Democrats, there existed a majority of opposition, which was joined by that of the Liberal Radical-Left. By the election of 1971, party control had weakened, and a pronounced swing to the left benefited the Socialist Party and widened the platform for anti-membership sentiment. In his May-day speech of 1971, Per Hækkerup, the political spokesman for the Social Democrats, suggested holding a referendum. The following day, at Hækkerup's suggestion, the Social Democratic Party board and the Folketing group adopted a resolution advocating a *definitive* referendum, even though the Folketing was still able to muster a 5/6ths majority.

Commitment to the Referendum

After a ministerial meeting on May 4th, the Radical Prime Minister, Hilmar Baungaard, declared that the government had agreed to hold a referendum, the result of which would represent the final and binding decision on Danish entry into the Common Market. Max Sorenson, the government's constitutional advisor, stated that such a referendum would not be at variance with the Danish Constitution, provided special legislation were introduced.

On the 18th of May, 1971, a motion was submitted by the Venstre, Radical, Conservative and Social Democratic parties, and was adopted by a vote of 132 to 12. It read:

The Folketing confirms the Market resolution of November 11, 1970, and calls on the government to cause the question of Denmark's adherence to the European Committees to be submitted, after its passage by the House, to a final referendum based on the regulations laid down in Section 42 of the Constitution.

At a meeting between Knud Hertling, the Minister for Greenland, and members of the Executive Committee of the Greenland National Council in Copenhagen in November of 1971, it was agreed that Greenland would join the European Economic Community simultaneously with Denmark, provided that consideration was given to development in Greenland.

Special Legislation

On March 15th, 1972, Ivan Nørgaard, the Minister of Market Affairs, laid before the Folketing a one-page Bill (accompanied by nearly 2,000 pages of annotations and enclosures) relating to Denmark's accession to the Common Market treaty. At the same time, Nørgaard submitted a Bill pertaining to the referendum; it received first reading on April 28th.

From September 4th to 8th the Folketing held an extraordinary session to deal with the two Bills respecting Danish membership in the EEC. The Bill, which called for adherence to the European Economic Com-

munity, was given third reading on September 7th, and was adopted by a vote of 141 to 34, with two abstentions and two absent. The Bill for a referendum to be held on October 2nd was passed unanimously. Though the government had decided early in April that the referendum would take place in October, the announcement of the date was not made until September. The government had passed Act 407, an "Act Relating to a Referendum on a Bill Governing Accession to the European Communities" which came into effect on September 13th. It specified that the referendum should take place according to the regulations laid out in the Danish Election Act of 1953, chapter VII, which specified, among other things, that

At the instance of the Prime Minister the bill or law will be notified in the State Gazette and an announcement made of the day when the referendum is to be held. Polling takes place at earliest 12, and at latest, 18 weekdays after the announcement.

Government Activities

The government and the Folketing undertook a massive educational campaign. The Folketing released a sixteen-page broadsheet which was distributed to every household in May of 1971. It contained articles both for and against Danish membership, as well as official statements by the nine major political parties. The government also issued twelve booklets on the institutions of the Common Market and its policies, together with a compendium of 136 questions which had been raised by the public and answered by a panel of government experts. This was supplemented in September by a publication of the Secretariat for the Ministry of Foreign Affairs containing answers to thirty-three questions regarding the Common Market by the Federation of Trade Unions. Earlier, in July, the government had published a White Paper entitled, "Denmark and the European Communities", also prepared by the Secretariat. Unlike the British White Paper, however, the Danish production merely reviewed the results of Denmark's market renegotiations and offered no commentary. Government funds, managed by the Ministry of Education, were made available to parties and organizations in-

involved in the information campaign. The total amount of public monies spent was approximately \$2,700,000 for a population of five million.

Furthermore, a list of speakers was published with descriptions of their qualifications and whether they were in favour of membership, against, or objectively neutral on the issue.

General Information Campaign

A special unit was set up under the direction of Mr. K. Helveg Peterson, M.P., with financial resources allocated by Parliament to make grants to all organisations involved in the educational campaign.

The principal task of the unit was to invite the co-operation of the political parties, establishments for adult education, cultural institutions, trade unions, public service organisations, etc. They were asked to organise meetings and seminars open to the public. Meetings could include speakers for and against, as well as lecturers giving purely factual information. Any organisation could apply for funds for these activities without any discrimination as to their stand on the issue, and included the European Movement, The People's Movement Against Membership, and others.

Grants were given on a strictly defined formula and payment was made against properly certified vouchers. Scales were laid down for lecturers fees, hire of halls, speakers travelling expenses, subsistence and travelling expenses for participants and costs of administration. No general grants were given to organisations for their other activities, such as publications, advertising or propaganda. The demand vastly exceeded the funds allocated.

Some 500,000 people were involved in this educational campaign, or 10% of the Danish population.

Study Visits to Brussels

A special programme of two-day visits to Brussels was organised by the Unit, in co-operation with the principal organisations involved in the campaign. Par-

ticipants consisted of opinion leaders, lecturers, journalists and others carefully selected to give full representative coverage for age, occupations and regions of the country. About 1,000 people were involved, who were briefed in Brussels by members of the Danish mission to the Community and European Commission officials.

The Wording of the Question

The Danish electorate was asked to approve the draft law enabling Denmark to become a member of the European Community by voting JA (yes) or NEJ (no). There was no question *per se*; the ballot consisted purely of the words "Ja" and "Nej", with a space left for the voter to mark his choice. Attached to the ballot was a form giving directions to the voter, which read, "Voting concerns the bill relating to Denmark's accession to the European Communities adopted by the Folketing: He who votes FOR the bill puts an X at YES, he who votes AGAINST the bill puts an X at NO."

By the Danish Constitution, a draft law put to referendum is deemed to have been rejected if a majority of the electorate voting vote against it, *and* if the negative votes comprise at least thirty per cent of those entitled to vote. As in elections, referenda results are declared for each individual polling station, of which there are several in each constituency, and facilities exist for postal and absentee voting.

Pro-Market Campaign

There was no special co-ordination of the pro-Market campaign. This was left largely to the political parties and those sectors and organisations favouring membership of the Community. These included commerce and industry, farmers, fishermen, the major trade unions and their leaders, the main Liberal and Conservative parties, the leadership and about half the Social Democratic party and about half the Radical party. The Danish Movement for joining the Common Market was formed in the Summer of 1971 consisting of a small national committee of some 12 individuals headed by 2

ex-Ministers: one Social Democrat, one Liberal and included non-political personalities representative of the whole spectrum of society. They were helped by a number of similar groups in the provinces supported by individuals campaigning at grass root level. The European Movement in Denmark, which is directed by a Council representing the principal political parties and representatives of industry and trade unions, concentrated its work on organising study seminars, production of charts and literature. In the Spring of 1972 it organised fund raising, collecting some 5 million Kroner or about \$710,000 most of which was spent on advertisements, posters, stickers and leaflets. About \$138,000 was passed on to the Movement for Joining the Common Market and its branches. Most of the funds were raised from industry, the rest from individuals. In addition considerable literature was produced by industry, trade unions and trade associations, large companies, the political parties who all supplied their own funds to pursue their respective campaigns.

Anti-Market Campaign

The People's Movement Against Membership started organising in the Summer of 1970, as soon as negotiation for Danish membership was started, or about one year before the pro-market forces started planning their campaign. The anti-Market campaign included political parties such as the Communists, the People's Socialists, the Georgian Party (against all taxation except site value rating), half the Radical and Social Democratic parties. In addition the anti-Market campaign had the support of most youth organisations, students, teachers, social workers, professional organisations, women's organisations, environmentalists, artists, actors, authors, academics, etc. Indeed it was regarded as fashionable and "IN" to be anti-market. The anti-Marketeers were the idealists and often quite fanatical in their convictions.

The Movement organised grass root branches throughout the country and was both active and vocal throughout the campaign. It organised mass rallies including one said to number 80,000 people in Copenhagen during the Summer of 1972.

It is estimated that funds, raised by the anti-Market campaign, nearly equalled those raised by the pro-Marketeters, and came mostly from individuals including a number of wealthy industrialists. The money was spent on the organisation of meetings, rallies, simple leaflets and advertisements. No serious pamphlets or substantive literature was produced. Most of their arguments were by way of slogans or simple messages.

The Conduct of the Campaign

In Denmark radio and television are state-owned and carry no paid advertising. However, free time was made available equally to political parties and television carried the Parliamentary debate on entry into the Common Market. In the press there was a regular bombardment of full-page ads which threatened drastic consequences if Denmark voted NO. Pictures of industrial construction sites where projects would be abandoned if membership was voted down were accompanied by statements by employers who threatened to move their operations to Common Market countries. Claims were made that wage levels and social security benefits would be jeopardized by the economic stagnation which would result from an adverse vote. In opposition to this campaign, a few days before the referendum, Denmark's largest circulation daily ran headlines to the effect that German financial and real estate firms stood ready to 'buy up' Denmark once the rights to purchase Danish land were obtained through Danish entry in the EEC. Dramatically strengthening the pro-market arguments, however, was the declaration of the government that it would sharply devalue the Krone if entry was voted down, and during the week of the referendum foreign exchange markets closed. It was a smooth and apparently effective campaign by the government and its supporters.

In contrast with the situation in Norway, a rejection of the opportunity to join the EEC would have earned the hostility of farmers, who numbered some ten per cent of the work force and who, confident of their ability to compete in a larger market, expected economic benefits from membership. Similarly, Danish fishermen, being deep-sea as opposed to coastal fishermen, believed entry into the European Community

would guarantee them a market. Both groups supported entry.

It was generally recognized that the economy as a whole would be adversely affected if membership was not achieved, a fact the industrialists, for example, fully acknowledged. Indeed, all major occupational associations in Denmark supported entry into the EEC. Opposition came from some trade unions, though, as in Norway, a special congress was held to establish a union position and resulted in a moderate endorsement of membership by an executive vote of 63 per cent.

Opponents of entry used arguments combining fears of uncontrollable economic growth with ideological hostility. Trade unions would be weakened by membership in an organization where such unions lacked strength, and national labour markets would be disrupted by membership. The EEC, they argued, was undemocratic and not interested in the problems of the common people. Working conditions would be worsened by mass takeovers of national enterprises while the country would place its economic future increasingly in the hands of big member states. Like Norway's opposition, opponents of the EEC in Denmark were for the most part academics, editorialists, left-socialist politicians and trade union leaders. These groups organized on the basis of shared attitudes and expressed their fears through promotional pressure groups. Unlike similar groups in Norway, however, these ad hoc organisations elicited little support from the Danish electorate. The referendum of October, 1972 favoured membership by a vote of almost two to one.

The most significant degree of acceptance for the image of the EEC as a capitalist enterprise seems to have been found among the working class and the young. Pre-referendum opinion polls indicated much lower support for entry among blue collar workers than among office workers and salaried employees, and another Danish survey revealed that the younger the voter, the less likely to support entry. The total poll in the EEC referendum was 90 per cent; 63.3% in favour of membership, 36.7% against.

Denmark's choice appears not to have been affected by Norway's NO vote. In the referendum the undecided

Chapter VI

THE BRITISH DECISION ON CONTINUED MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY: THE REFERENDUM OF JUNE 5, 1975

Customs and Precedents¹

The referendum was not an entirely new idea in British politics despite the arguments of its opponents. The concept of the "People's Veto" was first discussed in the 1890s, when it was referred to by a leading constitutional authority, who declared, "The nation is sovereign and may well decree that the constitution shall not be changed without the direct sanction of the nation." In 1911, a Bill was presented to the House of Lords to enable the electorate to be polled directly in the event either of the rejection by the Lords of a measure passed in the Commons, or of a petition by 200 members of the Commons for a poll on a measure approved by both Houses. This was followed by a clause to amend the Parliament Bill, so that constitutional changes could not come into effect unless approved by a referendum. These measures were never adopted.

Winston Churchill was particularly delighted with the idea of a referendum, and suggested the use of one in 1945 to determine whether the people favoured an extension of the wartime coalition until such time as Japan surrendered. Clement Attlee rejected the notion as "too alien to all our traditions", though it could be established by reference to local referenda held in Wales and Northern Ireland that six of the previous nine Conservative prime ministers had favoured or voted for a referendum being held on one issue or another.

On December 10th, 1969, Bruce Campbell, the Member of Parliament for Oldham-West, moved that electors should have the right by referendum to decide whether Britain should enter the European Community. The old model of parliamentary democracy no longer seemed sufficient in an issue that cut through partisan boundaries. As Campbell argued:

The three major political parties have declared themselves to be in favour of this country joining the Common Market. It therefore follows that this question will never be an election issue, and the people will have absolutely no chance of ever being

able to express their views on it through the ballot box at a General Election.

There was some discussion of the device during the election of 1970. All three party leaders rejected the idea, though it was canvassed again after the election. To the Labour Party leadership, whose followers were considerably divided on the Common Market issue, a referendum might have provided a useful way out of some of its difficulties. Yet when the idea was put to the National Executive at the end of 1970, a seconder could not be found for the motion. The Special Party Conference of July, 1971 called for an election, not a referendum. In the meantime, unofficial opinion polls revealed that a referendum would probably produce a two-to-one majority against entry into the Common Market.

Background to the Referendum

The Labour Party's policy, as it developed in late 1971 and early 1972, rejected the idea of a referendum on the principle of membership in the EEC; it put its emphasis instead on renegotiation of the terms for Britain's entry. While the Labour Party leadership favoured an election on the terms of membership, followed by renegotiation once a Labour government was back in power the left wing of the party and the anti-marketeers opposed this approach, for they feared it would afford the future Prime Minister maximum room for manoeuvrability.

The change to a policy favouring first renegotiation, and then a referendum was occasioned by an amendment put forward during the passage of the European Communities Bill, which would have provided that a referendum be held before entry could take effect. On March 18th, 1972, Tony Benn again proposed a referendum, and was voted down by the Shadow Cabinet. The National Executive, unable to agree on its approach to the question, reversed itself, however, and accepted the idea of a referendum. The Executive believed that such a stand would permit the party to appeal to those totally opposed to entry, as well as to those merely dissatisfied with existing terms of membership.

¹This chapter has drawn extensively on David Butler and Uwe Kitzinger, *The 1975 British Referendum* (London: 1975).

Then on March 22nd, the Shadow Cabinet, in its turn, reversed the position it had asserted earlier in the week and came out in favour of a referendum. Three pro-market members, Roy Jenkins, George Thomson and Harold Lever, resigned in protest. Jenkins warned that opposition to the terms of membership appeared to have covered general opposition to the principle of the Community itself, and worried that a referendum might prove a dangerous precedent.

By this means we would have forged a more powerful continuing weapon against progressive legislation than anything we have known in this country since the curbing of the absolute powers of the old House of Lords.

This policy was favoured by the Labour Party during 1973 and 1974. It was an issue in the election of February, 1974, when both the Liberals and the Conservatives upheld membership, while Labour argued for renegotiation. In the event, on March 4th Harold Wilson replaced Heath as Prime Minister and became head of a minority Labour government. Thus for the first time the Community faced a government in one of its member states that seriously questioned whether it should be a member at all. In April, Britain asked for renegotiation of the terms of its membership.

The Announcement of the Referendum

In October, 1974, Patrick Nairne, the Second Permanent Secretary in the Cabinet Office, was asked to consider the "practical implications" of a referendum on British membership in the Common Market. There were no British precedents to work from, but Nairne, working with colleagues from other departments, was able to produce a long report which was complete enough to provide the basis for Prime Minister Wilson's initial statement to Parliament, the White Paper of February 26th and the Referendum Bill itself.

On January 23rd, 1975, Wilson announced in the Commons that, once the outcome of the renegotiations for British membership in the Community were known, a referendum would be held to allow the British public to express its opinion as to whether the United King-

dom should continue its membership, or withdraw. Provided the results of renegotiation were known in time, the government intended to hold the referendum no later than the end of June. The Government would decide what its own recommendation would be and would announce this in Parliament where an opportunity would be provided for debate. The Cabinet had also decided that, due to the strong opinions long held on the issue and the unique circumstances of the referendum, members of the government who did not feel able to support the Government's recommendation would be free to speak in favour of a different policy during the campaign.

Arrangements for the referendum would require special legislation by Parliament, and the Government announced it would publish a White Paper on the technical methods of taking a vote. This would set out proposals on various matters such as the form of the question to be put to the people, arrangements for conducting the poll, the counting of votes and the announcement of results, the information policy of the Government during the referendum campaign, broadcasting arrangements and the question of expenditures by campaigning groups. The Government would also provide parliamentary time for debate on the White Paper before the Easter Recess so that, in drafting the final legislation, the Government would take full account of the views of Parliament and the public in general. Legislation would have to be completed by the end of May for a referendum to be held in late June; the Government therefore proposed that a Bill be introduced around Easter.

Special Legislation

On January 27th, 1975, a special Referendum Unit was set up in the Cabinet Office, under Nairne's supervision. Early in February this Unit consulted extensively with umbrella organisations that covered interested groups and with political parties; essentially, however, the Unit prepared the White Paper using such guidance as its officials could obtain from the Cabinet as a whole. Its problems lay in five main areas: the counting of votes, broadcasting arrangements, the control of

expenditures, the wording of the question, and the information policy the Government would pursue.

Perhaps the most troubling of these questions was the manner by which votes should be counted. The Cabinet favoured a national count for political, rather than technical, reasons and a majority argued that to have any other method would pose a potential political threat in the event that Scotland, Wales or Northern Ireland produced a result different from that of England. Others displayed concern over the difficulties that conducting a count by constituency might pose for members of Parliament holding different views from their constituents, and held that a national decision, as such, should be made on a nation-wide basis. By March, however, the "Britain in Europe" (pro-Market) group in the country had come out against the consensus of the pro-Market Cabinet members, and argued that a national count might well encourage thousands of Scottish, Welsh and Irish voters to vote against Europe out of "simple exasperation".

Agreement came more readily on broadcasting arrangements. The White Paper indicated the Government's confidence that the BBC and the Independent Broadcasting Authority would ensure a fair balance in news and features programs and provide an equal number of short periods of broadcasting time to the two main campaigning organisations. The actual consultations on these matters were with the committee of party representatives which normally discusses election and other partisan broadcasts.

The Government said it was convinced that any attempt to limit total expenditure by the two sides would be impracticable. Nor would contributions by donors be limited in any way. The Government indicated, however, it would consider how far it was possible to require financial disclosure by the major organisations and interests.

On the matter of an information policy, it was decided that a nation-wide distribution of leaflets outlining the government's position and those of the "pro" and "anti" factions would be carried out. It took longer, however, to decide precisely how these cases should be presented, and to determine what official machinery

should be used to support the Government's recommendation.

When the draft White Paper was presented to Cabinet, attention was drawn by Edward Short, the Lord President, to the areas in it which might prove contentious. Conditions with respect to the minimum majority and the turn-out to be required were discussed at great length, but the issues that proved the most controversial were the wording of the question and the use of official government resources in the campaign. The Cabinet agreed to leave these parts of the White Paper open for debate.

The White Paper was well publicized and generally well received. It was debated in the Commons for a full day, where the Conservatives focussed at length on the constitutional implications of a referendum and wanted to know if the government intended to resign in the event of an adverse vote. The debate ranged from this extreme demand to rather more detailed procedural suggestions, and many of the opinions expressed crossed party lines. The Government was officially in favour of continuing British membership but individual Ministers were free to adopt whatever position they wished.

Ministerial responsibility for the referendum was complicated by this cross-cutting of party positions. Under normal conditions the Home Office would have dealt with the referendum as an electoral matter, but in this instance the Ministers in charge of elections (the principal one being the Home Secretary) were pointedly biased in favour of Britain's continuing membership. Consequently, the Referendum Unit of the Cabinet prepared the Bill, and it was steered through the Commons by the Lord President. The implementation of the Act itself was left to the Home, Scottish, Welsh and Irish Offices, and to the Ministry of Defence (which had regional facilities), administered through their local offices. A Chief Counting Officer would organise the actual count, but the Lord President retained responsibility for distribution of grants to the umbrella organisations and controlled the publication of their accounts.

The Wording of the Question

The Wilson government had publicly stated that the referendum should ask for a simple "yes" or "no" answer to a single straightforward question about staying in or leaving the Common Market in light of the new terms. Though it had been suggested that more than one question should be posed on the ballot paper, and that these questions might include one asking if the voters might prefer to leave the matter to Parliament, the Government felt the advantage lay in simplicity. There would be only one question on the ballot, and the wording proposed in the White Paper was:

The Government have announced the results of the renegotiation of the United Kingdom's terms of membership in the European Community.

DO YOU THINK THAT THE UNITED KINGDOM
SHOULD STAY IN THE EUROPEAN COMMUNITY?

YES ☐
NO ☐

Debate ensued. At the beginning of February pollsters had tried out different formulations which had produced a great variety of results, and they finally concluded that if the issue was clear, by the end of a highly publicized campaign, the wording would not matter. Despite these findings, there were vehement arguments in Cabinet over the ballot. The Foreign Office wanted to see a long preamble to the question, while the anti-Market faction demanded that the words "Common Market" replace "European Community". The Referendum Bill finally adopted the question as worded in the White Paper, though the Government gave in to the demands of the anti-Marketeters and agreed to add the words, "the Common Market" in brackets, to the question. The final ballot read:

DO YOU THINK THAT THE UNITED KINGDOM
SHOULD STAY IN THE EUROPEAN COMMUNITY
(THE COMMON MARKET)?

Even this wording led to some administrative concern when it was found that the printers had set "Common Market"? separately on a new line.

Government Information Activities

In order to provide factual information about the European Community and the renegotiated terms of membership, a Central Office of Information was set up in the Cabinet Office on April 3rd. One of its immediate jobs was to draft the Government's leaflet which was to be distributed across the nation along with those prepared by the opposing "umbrella groups", "Britain in Europe" (BIE) and the "National Referendum Campaign" (NRC). The Unit's main task, however, was to field 6,000 enquiries, mostly by telephone. Special arrangements were made for phone calls to a number of principal centres to be routed to London at no extra charge. On the whole, these calls were fewer in number than had been expected, though they did reflect great confusion and ignorance. The anti-Market forces took exception to what they deemed to be biased answers given by the Unit to callers, and set up their own independent information centre. It attracted little response.

Every household received the Government's leaflet which was a shortened version of the White Paper including the Government's recommendation and a run-down of the renegotiated terms. These, along with the 1500-word statements of the BIE and NRC, were distributed between May 21st and May 30th.

Financing the Campaign

Curiously, the problem of financing the campaign caused little controversy in the end. The Government argued that it was contributing between £750,000 and £1 million to each of the umbrella organisations by distributing their rival pamphlets across the nation, but refused the suggestion of "Britain in Europe" that the leaflets be abandoned and that the money saved be divided between the two organisations. The grant of £125,000 awarded to each of these groups appears to have been settled upon arbitrarily. It fell within the range suggested by the NRC, and was roughly equivalent to the cost of one full page advertisement in every daily and Sunday newspaper. This money was granted on the condition that all income and expenditures for the period of the campaign must be accounted for and

that relevant information be disclosed upon demand. BIE, led by Sir Con O'Neill, attempted unsuccessfully to have this latter condition modified, arguing that publicity would involve a breach of faith with some donors. The Lord President conceded only to the extent that two months would be allowed for the preparation of accounts, rather than one, and that donors who contributed less than £100 could be excluded.

The Timing of the Referendum

In the Prime Minister's statement of January 23rd it had been intended that the referendum would be held around the end of June. Even before the Dublin Summit², however, Wilson had begun to press for a date earlier than the dates June 19th, 23rd or 26th proposed by the Referendum Unit as reasonable, given the time needed for the Referendum Bill to pass and for preparations to be made for the count. By late March, when it appeared that the Bill might be passed more swiftly than expected, June 5th emerged as a possibility. The main problems were the availability of a facility capable of conducting a central count, and the capacity of the Scottish authorities (who had been appointed as late as May 16th) to make the necessary arrangements in time. Though it took a while to straighten out the problems in Scotland, June 5th was finally chosen as the referendum date.

The Referendum Bill

There were strong pressures in the Cabinet to make special arrangements for the enfranchisement of servicemen and their families as well as of Britons living overseas. These suggestions met with initial resistance because of the technical problems they would create and also because they might delay the Referendum Bill, and ultimately, the referendum itself. After the second reading of the Bill on April 10th, some forty pro-EEC members of the Labour back-benchers told the Chief Whip they would vote against the Government in committee unless overseas voting were allowed. A majority

in the Cabinet decided against any overseas civilian voting, but agreed special arrangements would be made for servicemen, arguing that civilian votes abroad would not make a difference if the result were clear but would be resented as a "middle-class fix" were it not.

On another issue the Lord President argued for maintenance of a central vote with a single declaration of the result but announced that the Government would hold a free vote in the Commons on this question. A large majority (272-155) favoured an amendment allowing for counting of the vote by counties not constituencies.

The second reading of the Bill was carried in a debate which closely paralleled the discussion of the White Paper in March. Since the Bill was a major constitutional measure, the committee stage of the debate was held on the floor of the House. Although no major points were neglected, the committee took only two days — with late sittings — to get the Bill through, and the report stage and third reading took only one. A procedural mix-up led to the issue of a conditional majority being dealt with only at the report stage, but there was little argument over the adequacy of a simple majority. Wilson's assertion that a one-vote margin would constitute a "simple majority — without qualifications or conditions of any kind" was left unchallenged, though there was discussion of what would be considered a necessary precondition for a recount. After consultation with the Royal Statistical Society, it was announced that anything less than a 150,000 margin would have to be rechecked, though even an error one-tenth as large was virtually impossible. Clause 4 of the Bill, furthermore, contained a ban on any challenge to the referendum's result in the courts, in order that no "frivolous" delay might inhibit the country's decision.

The Bill passed rapidly through the House of Lords. Royal Assent came on May 8th and was followed by an Order-in-Council signed on the 14th. Because the Home Secretary, Roy Jenkins, had put himself in an extremely partisan position on the issue, the Order-in-Council was presented by the Lord President. The

²An EEC meeting to ratify the re-negotiated terms of British membership, held early in 1975.

Order specified the electoral laws and regulations which would apply to the referendum, as well as providing for the date and hours of polling and for the appointment of scrutineers by the umbrella organisations.

Political considerations may have been at the root of the Bill's easy passage, for pro-Marketees, who held an overwhelming majority in the Commons, had come to realize the referendum would go their way. In sending the Bill on to Royal Assent, the Leader of the Shadow Cabinet remarked:

I must remind the Government of how much they are indebted to the opposition for the exceedingly reasonable, restrained and sensible way in which they received a Bill which was based on a rather unwelcome dodge and device adopted by the Prime Minister in a moment of difficulty for himself.

The Conduct of the Campaign

In general elections in Britain, a law dictates that twenty days shall elapse between the dissolution of Parliament and polling day; this is related to the legal limits on election expenditures; also, because of broadcasting regulations, there is a clear hiatus between the end of the electoral campaign and the vote. In the case of the referendum, it became apparent from March on that the country would be going to the polls in June, and the press contained stories of the referendum well before a date had been fixed for the vote. Before the end of April, there had been a number of special referendum gatherings held to spark publicity, in addition to the Special Labour Party Conference. No legal constraint held back campaigning, and the only restraints on press coverage were the limits of public appetite for information on the issue. Perhaps because of extended coverage over a long period of time or because there were no great incidents during the campaign, it soon became a bit of a bore. The public did "switch on", however, in the last ten days of the campaign.

The broadcasting organisations offered some kind of timetable for the campaign. Pro-Market broadcasts

began on May 22nd, while Robin Day's "phone-in" programme on the BBC began on May 20th. Feature programmes on BBC and Independent Television started earlier in the month.

The Yes Campaign

Two non-party organisations had been promoting the European cause in Britain since the late 1940s: the European Movement and the European League for Economic Cooperation (ELEC). In early 1974 both independently took steps to prepare for the referendum campaign which by then seemed likely. Ernest Wistrich, Director of the European Movement, first suggested in May 1974 the idea of an "umbrella organisation" bringing together the various pro-European forces. The European Movement's strengths included an impressive board of directors, an existing office of twenty-five employees, a small network of local branches, and sound finances. It was recognized, however, that the European Movement would not provide an appropriate vehicle for bringing together the many Yes groups, particularly because it was not a political organisation like a party. From early in 1974, however, the European Movement designated £150,000 to be spent on preparing for the referendum, worked at hiring fifteen regional organisers, and distributed a massive number of leaflets which recruited 7,000 volunteers. Meanwhile, the ELEC was providing a cover for leading pro-Market members of the Conservative and Labour parties to hold regular, informal and very private meetings on how to prepare for the campaign: by September these people too were considering the need for an umbrella organisation and a consensus supported the name "Britain in Europe".

The re-election of the Labour government on October 10 ensured that a referendum would be held within twelve months, though there was great uncertainty about the date. In December the activists associated with ELEC recruited Sir Con O'Neill, a retired diplomat, as full-time chairman of the Steering Group of the still unnamed predecessor of "Britain in Europe". He opened an office in January. BIE worked closely with the European Movement, despite some jealousies, but

the two did not merge completely. The latter maintained its separate offices and concentrated especially on establishing regional organisers and committees and on producing certain literature. BIE saw the winning of the swing Labour vote as a central objective. For this reason, it was agreed that Roy Jenkins, the Labour Home Secretary, should be president of BIE. Jenkins, however, could not declare himself in favour of the new terms until the negotiations were completed, so from January until late March the organisation was operating but unable to take on its final form. Willie Whitelaw, a senior front bencher for the Conservative Party, was Jenkin's effective deputy. The organisation brought together all three major parties but it quickly became apparent that the Conservative constituency organisations, which were overwhelmingly "Yes", would provide the most important local presence. While the European groups within the parties co-operated closely with BIE (and were funded by it), they maintained their separate identities organisationally and in their literature.

BIE had the great advantage of being supported by the most popular politicians from all three major parties, and it tried to develop as broad an appeal as possible: all-party meetings were held throughout the country, advertisements listed individuals such as clergy or sportsmen for Europe, the BIE symbol included the Union Jack. A very professional advertising campaign in newspapers and posters was paid out of the campaign's extremely healthy finances.³

The No Campaign

A wide variety of anti-Market organisations had grown up in the early 1970s, the most prominent being the Common Market Safeguards Campaign and Get Britain Out. In September 1974, representatives of these two groups started meetings which finally led to the creation of the National Referendum Campaign in January 1975. The NRC had to cover a much wider

range of political views than did BIE because extremists of left and right were heavily anti-Market; this made the NRC an uneasy coalition which gave great freedom to the ten or so groups which supported it.⁴ Only eight Conservative MPs were publicly against the Common Market by 1975; one of these, the moderate Neil Marten, was named chairman of the NRC, partly to give it a non-partisan image. The most significant political opposition to the Common Market was in the Labour Party, where seven Cabinet ministers were against, as were majorities both of backbenchers and of constituency and trade union activists. On the other hand, the Labour Prime Minister and a majority of the Cabinet were for membership. In the end, the Labour Party as an organisation was effectively kept out of the campaign by its divisions, so that the Labour ministers and others who participated in the anti-Market campaign did so largely as individuals.

The NRC was extremely short of finances and never established more than a small central office. Its influence on its constituent members was limited. The most important activities of the NRC included preparing the pamphlet distributed by the Government, holding press conferences, some limited co-ordination of speakers, and developing the national television broadcasts.

History of Public Opinion

In 1966 and 1967, when the Labour government was attempting to take the United Kingdom into the Common Market, opinion polls revealed that a majority of the electorate was behind Britain's entry. The balance of public opinion reversed with the failure of the first attempt, and at the time of the general election in 1970 a strong majority of Conservative and Liberal supporters were opposed to Britain's membership in the European Community. The Conservative government's decision to take Britain into the EEC polarized the electorate sharply, leading to a new situation in British politics. Opinion poll data taken at the time Britain joined, and again later in 1973, showed a majority of

³BIE spent £1,481,583 compared with the National Referendum Campaign's £133,630. Both received free broadcasting time and the right to draft a pamphlet distributed by the Government to all households; these additional factors greatly diminished the gap between them.

⁴Even so, the NRC refused to co-operate with the neo-fascist National Front or with the Communist Party.

saient une confusion et une ignorance considérables. Les opposants du Marché commun trouvèrent à redire à cette façon de procéder, considérant que le Bureau donnait des réponses partiales, et ils mirent sur pied leur propre centre d'information qui connut peu de succès.

Chaque foyer reçut la brochure gouvernementale qui présentait une version abrégée du Livre blanc ainsi que la recommandation du gouvernement et un résumé des conditions renégociées. Ces brochures, comme les déclarations de 1,500 mots de la *Britain in Europe* et de la *National Referendum Campaign*, furent distribuées entre le 21 et le 30 mai.

Financement de la campagne

Fait curieux, la question du financement de la campagne souleva peu de controverse. Le gouvernement soutenait qu'il avait souscrit de 750,000 à 1,000,000 de livres en faveur de chacun des organismes-parapluie en distribuant leurs brochures rivales à travers le pays. Il refusa toutefois, comme le lui suggérait la *Britain in Europe*, d'abandonner la distribution des brochures et de répartir l'argent ainsi épargné entre les deux organismes.

La subvention de 125,000 livres accordée à chacun de ces organismes semble avoir été décidée arbitrairement; elle correspondait à peu près à ce qu'avait suggéré la *National Referendum Campaign* comme montant et équivalait plus ou moins au coût d'une pleine page de publicité dans chacun des quotidiens et des journaux du dimanche. Le gouvernement accorda l'argent à condition que les organismes fassent le compte de leurs revenus et de leurs dépenses référendaires et les révèlent sur demande. La BIE, sous la direction de Sir Con O'Neill, essaya sans succès de faire modifier cette condition, alléguant que la publication des comptes serait un manque de parole envers certains de ses donateurs. Le Lord président du Conseil privé ne fit que les concessions suivantes: il accorda deux mois plutôt qu'un pour la préparation des bilans, et il permit de ne pas nommer ceux qui auraient donné moins de 100 livres.

Date du référendum

Dans sa déclaration du 23 janvier, le premier ministre avait fait part de son intention de tenir le référendum vers la fin de juin. Même avant le Sommet de Dublin,² Wilson avait commencé à faire des pressions pour que le référendum ait lieu plus tôt que le 10, le 23 ou le 26 juin, dates que le Groupe du référendum avait jugé raisonnables, compte tenu du temps requis pour adopter le Bill sur le référendum et pour faire les préparatifs nécessaires au décompte. À la fin de mars, le 5 juin parut comme date possible lorsqu'on se rendit compte que le bill pourrait être adopté plus rapidement que prévu. Restait à savoir si l'on disposerait des installations convenables pour effectuer le décompte central et si les autorités écossaises, qui n'avaient été nommées que le 16 mai, pourraient prendre à temps les mesures nécessaires. Bien qu'il fallut un certain temps pour redresser la situation en Écosse, on annonça enfin que le référendum aurait lieu le 5 juin.

Bill sur le référendum

Certains membres du Cabinet insistaient pour qu'on prenne des mesures spéciales en vue d'admettre au suffrage les militaires et leur famille de même que les Anglais vivant à l'étranger. On y fit tout d'abord opposition, à cause des problèmes techniques que cette proposition soulevait et du retard qu'elle pourrait entraîner dans l'adoption du Bill sur le référendum, puis dans la tenue du référendum. Après la deuxième lecture du projet de loi, le 10 avril, une quarantaine de députés travaillistes favorables au Marché commun informèrent le whip en chef qu'ils voteraient contre le gouvernement en comité, à moins que les Britanniques vivant à l'étranger ne soient autorisés à voter. Mais la majorité des membres du Cabinet s'opposa au vote des civils habitant à l'étranger, tout en consentant à ce qu'on prenne des mesures spéciales pour permettre aux militaires de voter; ils soutenaient que si le résultat du scrutin était clair, le vote des civils à l'étranger n'y changerait rien et, que s'il ne l'était pas, on reproche-

²Réunion de la CEE, qui eut lieu au début de 1975 afin de ratifier les conditions renégociées de l'adhésion britannique.

rait d'avoir truqué le référendum en favorisant la classe moyenne.

Sur une autre question, le Lord président du Conseil privé se prononça en faveur d'un vote central, avec déclaration unique du résultat mais il annonça que le gouvernement demanderait aux Communes un vote libre sur ce point. Une grande majorité (272 voix contre 155) appuya un amendement en vue de faire le décompte des votes par comté et non par circonscription.

La deuxième lecture du projet de loi fit l'objet d'un débat qui se déroula à peu près de la même façon que la discussion de mars sur le Livre blanc. Comme il s'agissait d'une mesure constitutionnelle majeure, c'est toute la Chambre qui en fit l'étude en comité. Bien qu'elle n'ait négligé aucun élément important, la Chambre ne prit que deux jours de séances prolongées pour faire l'étude. Le rapport et la troisième lecture ne durèrent qu'une journée. À cause d'un malentendu sur la procédure, on n'aborda la question de la majorité nécessaire qu'au moment du rapport, mais il y eut peu d'objections à l'acceptation de la majorité simple. On ne remit pas en question la déclaration de Wilson à l'effet que la différence d'un vote constituerait une «majorité simple, sans restriction ou condition aucune». Toutefois, on discuta des conditions préalables à un nouveau dépouillement du scrutin. Après avoir consulté la *Royal Statistical Society*, on annonça qu'il faudrait vérifier toute différence de moins de 150,000 voix, même s'il était, en pratique, impossible de se tromper de plus du dixième de ce nombre. L'article 4 du projet de loi interdisait en outre toute contestation des résultats du scrutin devant les tribunaux; aucun retard «futile» ne pourrait donc suspendre la décision du pays.

La Chambre des Lords adopta rapidement le projet de loi, qui reçut l'assentiment royal le 8 mai et fut suivi, le 14, d'un décret du Conseil. Comme le ministre de l'Intérieur, Roy Jenkins, s'était placé dans une position extrêmement partisane sur la question, c'est le Lord président du Conseil privé qui présenta le décret. Ce document précisait les lois et règlements électoraux qui s'appliqueraient au référendum ainsi que la date et

les heures du scrutin et les modalités que devraient respecter les organismes de chapeautage pour nommer les scrutateurs.

On peut expliquer par des considérations politiques l'adoption aussi rapide du Bill sur le référendum; en effet, les tenants du Marché commun constituaient une écrasante majorité à la Chambre des communes et ils se rendirent compte que le référendum serait à leur avantage. En envoyant le bill pour qu'il reçoive l'assentiment royal, le leader du Cabinet fantôme a fait les commentaires suivants:

Permettez-moi de rappeler au gouvernement combien il était redevable à l'Opposition de l'attitude raisonnable, contenue et sensée, avec laquelle elle avait accepté ce projet de loi, inspiré par un stratagème plutôt fâcheux employé par le premier ministre dans un moment difficile.

Déroulement de la campagne

Pour les élections générales, il existe une loi stipulant qu'on doit compter vingt jours entre la dissolution du Parlement et le scrutin, à cause des restrictions légales sur les dépenses électorales; en outre, d'après les règlements sur la radiodiffusion, il doit y avoir un certain laps de temps entre la fin de la campagne électorale et le jour du scrutin. Pour ce qui est du référendum, il devint évident à partir du mois de mars que le pays se rendrait aux urnes en juin, et la presse publia des articles sur le référendum bien avant que la date en soit fixée. Avant la fin d'avril, on avait déjà tenu, en plus de la conférence spéciale du Parti travailliste, un certain nombre d'assemblées spéciales sur le référendum, en vue de faire de la publicité. Aucune contrainte légale n'empêchait de faire campagne, et la presse ne limiterait ses reportages sur la question que lorsque l'appétit du public serait rassasié à cet égard. Peut-être est-ce dû aux nombreux articles publiés pendant si longtemps, ou encore parce qu'aucun incident d'importance ne vint troubler le débat, mais la campagne référendaire devint bientôt quelque peu assommante. La population se remit toutefois à l'écoute pendant les dix derniers jours.

Les entreprises de radiodiffusion offrirent un certain genre d'horaire pour la campagne. La diffusion des messages en faveur du Marché commun commença le 22 mai, alors que l'émission «ligne ouverte» de Robin Day sur les ondes de la BBC avait débuté le 20. La BBC et l'*Independent Television* avaient entrepris plus tôt au cours du mois la diffusion de certaines émissions spéciales.

Campagne favorable au maintien de l'adhésion au Marché commun

Deux organisations indépendantes des partis favorisaient la cause de l'Europe au Royaume-Uni depuis la fin des années 40, soit le Mouvement européen et la *European League for Economic Cooperation (ELEC)*. Au début de 1974, ces dernières prirent des mesures, indépendamment l'une de l'autre, afin de se préparer à la campagne référendaire qui semblait alors probable. Ernest Wistrich, directeur du Mouvement européen, suggéra d'abord en mai 1974 l'idée de créer un organisme de chapeautage qui rassemblerait toutes les diverses forces en faveur du Marché commun. Le Mouvement européen tenait sa vigueur, entre autres, d'un conseil d'administration impressionnant, d'un bureau déjà existant, composé de vingt-cinq employés, d'un petit réseau de succursales et d'une bonne situation financière. Toutefois, il fut admis que le Mouvement européen ne constituerait pas un véhicule approprié au rassemblement de tous les groupes en faveur de l'adhésion, surtout parce qu'il ne s'agissait pas, à proprement parler, d'un organisme politique comme un parti. Cependant, à compter du début de 1974, le Mouvement européen affecta 150,000 livres à la préparation du référendum, se mit à l'œuvre pour engager quinze organisateurs régionaux et distribua un nombre important de feuillets qui contribuèrent à recruter 7,000 bénévoles. Entre-temps, la ELEC permit à des membres importants des partis conservateur et travailliste, partisans du maintien de l'adhésion au Marché commun, de tenir des réunions régulières, officieuses et très privées pour préparer la campagne; en septembre, ils étudièrent eux aussi la nécessité d'établir un organisme-parapluie et parvinrent à un consensus sur le nom de *Britain in Europe*.

La réélection d'un gouvernement travailliste, le 10 octobre, a assuré la tenu d'un référendum dans les douze mois, mais la date en était très incertaine. En décembre, les activistes associés à la ELEC recrutèrent Sir Con O'Neil, diplomate à la retraite, comme président à plein temps du groupe de liaison du prédécesseur de *Britain in Europe* qui n'avait pas encore de nom. Sir O'Neil ouvrit un bureau en janvier. Le BIE travaillait étroitement avec le Mouvement européen, en dépit de certaines jalousies, mais les deux mouvements ne se sont pas complètement amalgamés. Ce dernier a conservé ses bureaux séparés et s'est employé surtout à constituer des organisateurs et des comités régionaux et à publier de la documentation. Le BIE considérait comme son objectif central la nécessité de gagner le vote décisif des travaillistes. Pour cette raison, il a donc été convenu que Roy Jenkins, ministre de l'Intérieur travailliste, devrait être nommé président du groupe BIE. Toutefois, Jenkins ne pouvait pas se déclarer en faveur des nouvelles conditions tant que les négociations ne seraient pas terminées; de janvier à mars, l'organisme a donc fonctionné, mais n'a pu revêtir sa forme finale. Willie Whitelaw, l'un des doyens des députés en vue chez les conservateurs, agissait effectivement comme remplaçant de Jenkins. L'organisme réunit les trois principaux partis, mais il devint vite évident que les organisations de circonscriptions des conservateurs, qui étaient des tenants enthousiastes du Marché commun, constitueraient la présence locale la plus importante. Les groupes en faveur du maintien de l'adhésion au sein des partis collaboraient étroitement avec le BIE (qui les finançait), mais ils demeurèrent indépendants du point de vue de l'organisation et des publications.

Le BIE avait le grand avantage d'être appuyé par la plupart des hommes politiques bien connus des trois principaux partis et il tentait d'en tirer le meilleur parti possible: il tint des réunions rassemblant tous les partis partout au pays; ses annonces portaient les noms de personnes comme les membres du clergé et les sportifs qui appuyaient le maintien de l'adhésion et son symbole comprenait l'*Union Jack*. La situation financière extrêmement florissante de la campagne a permis de mettre sur pied une campagne de publicité

très professionnelle dans les journaux et au moyen d'affiches.³

Campagne défavorable au maintien de l'adhésion au Marché commun

Au début des années 1970, une large variété d'organisations opposées au Marché commun s'était développée, dont les plus importantes étaient la *Common Market Safeguards Campaign* et la *Get Britain Out*. En septembre 1974, des représentants de ces deux groupes commencèrent à tenir des réunions qui ont finalement entraîné la création, en janvier 1975, de la *National Referendum Campaign*. La NRC devait tenir compte d'un plus grand nombre de points de vue politiques que ne devait le faire le BIE parce que les extrémistes de la gauche et de la droite étaient fortement opposés au Marché commun; ce qui fit de la NRC une coalition indécise qui accordait une grande liberté aux quelque dix groupes qui l'appuyaient.⁴ En 1975, seulement huit des députés conservateurs étaient publiquement contre le Marché commun; l'un d'eux, le modéré Neil Marten, fut nommé président de la NRC, en partie pour donner à l'organisme une image de non-sectarisme politique. C'est au Parti travailliste que l'on retrouvait l'opposition politique au Marché commun la plus importante; en effet, sept ministres du Cabinet étaient contre, tout comme la majorité des députés de l'arrière-plan et des activistes des circonscriptions et des syndicats. Par contre, le premier ministre travailliste et la majorité des membres du Cabinet favorisaient l'adhésion. Finalement, la Parti travailliste, en tant qu'organisme, fut tenu à l'écart de la campagne par ses divisions, de façon telle que les ministres travaillistes et autres qui participèrent à la campagne défavorable au maintien de l'adhésion au Marché commun le firent largement à titre privé.

³Le BIE a dépensé 1,481,583 livres contre 133,630 pour la *National Referendum Campaign*. Toutes les deux ont eu des périodes de diffusion gratuites et ont pu rédiger une brochure distribuée par le gouvernement dans tous les foyers; ces facteurs additionnels ont grandement réduit l'écart entre les deux organisations.

⁴Néanmoins, la NRC a refusé de collaborer avec le *National Front* néo-fasciste ou avec le Parti communiste.

La situation financière de la NRC était extrêmement limitée et cette dernière n'a jamais établi autre chose qu'un petit bureau central. Son influence sur ses membres dans les circonscriptions était restreinte. Les activités les plus importantes de la NRC comprenaient la préparation de la brochure distribuée par le gouvernement, la tenue de conférences de presse, une coordination restreinte des orateurs et l'élaboration d'émissions nationales de télévision.

Histoire de la question aux yeux de l'électorat

En 1966 et 1967, lorsque le gouvernement travailliste avait tenté d'affilier le Royaume-Uni au Marché commun, les sondages d'opinion avaient révélé que la majorité des électeurs favorisaient l'adhésion. Mais la population changea d'avis quand vint l'échec des premières négociations. Lors de l'élection générale de 1970, une grande majorité de conservateurs et de libéraux s'opposaient à l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne. La décision du gouvernement conservateur d'intégrer le Royaume-Uni à la CEE polarisa l'opinion publique, ce qui était nouveau dans la politique britannique. D'après les sondages réalisés au moment de l'adhésion britannique ainsi qu'au cours de l'année 1973, la majorité des partisans conservateurs appuyaient l'affiliation alors que la majorité des partisans libéraux s'y opposaient.⁵

L'adhésion britannique modifia profondément la perspective dans laquelle les votants considéraient la question. Il ne s'agissait plus simplement de décider si le Royaume-Uni devait se joindre à la Communauté européenne mais de savoir si le Royaume-Uni pouvait ou était autorisé à se soustraire à une obligation contractuelle. Les électeurs n'avaient pas simplement à étudier les arguments des tenants et des opposants de l'adhésion mais ils devaient également évaluer l'expérience du pays dans le Marché commun. L'événement le plus saillant de cette expérience était sans contredit la hausse du prix des aliments; il était facile d'associer inflation et adhésion britannique au Marché commun.

⁵Bo Sarlvik, Ivor Crewe et al., «Britain's Membership of the EEC: A Profile for Electoral Opinions in the Spring of 1974 — With a Postscript on the Referendum», *European Journal of Political Research*, IV, 5, 1976, p. 85.

Résultat du référendum

Par une majorité de plus de deux contre un, la population endossa la recommandation du gouvernement britannique voulant que le pays reste membre de la Communauté européenne. Des 68 circonscriptions, toutes, sauf deux, appuyèrent le maintien de l'adhésion. Les deux régions qui s'y étaient opposées étaient les Îles Shetland et les Hébrides. Environ 64,5 p. cent de plus de 40 millions d'électeurs se rendirent aux urnes. Voici les résultats du scrutin (nombre et pourcentage de voix favorables et défavorables au maintien de l'adhésion) pour l'ensemble du Royaume-Uni, et séparément pour l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord.

	OUI		NON	
Angleterre	14,918,009	68.7%	6,812,052	31.3%
Pays de Galles	869,135	64.8%	472,071	35.2%
Écosse	1,332,186	58.4%	948,039	41.6%
Irlande du Nord	259,251	52.1%	237,911	47.9%
Royaume-Uni	17,378,581	67.2%	8,470,073	32.8%

Le vote traduisit une remarquable homogénéité nationale. Seules l'Irlande du Nord et certaines régions de l'Écosse accordèrent des majorités beaucoup moins grandes que les autres régions du pays. Il ne s'est pas produit la «révolte de la périphérie» que l'on craignait; mais les Îles Shetland et les Hébrides (la «péri-périphérie») se sont fermement prononcées contre le maintien du Royaume-Uni dans la Communauté économique européenne.

Le Cabinet Wilson ne réussit qu'à moitié à faire voter les travaillistes en faveur de l'adhésion, malgré les opinions contraires exprimées lors de la Conférence du Parti travailliste. Néanmoins, ce vote, combiné à l'appui massif du reste de l'électorat, était suffisant pour assurer une majorité substantielle à la Conférence nationale du Parti, en faveur du maintien de l'adhésion au Marché commun. Cette majorité s'est formée parce que la direction du Parti, en tant que gouvernement, s'est adressée directement aux partisans, sans se préoccuper des nombreux membres de l'aile parlementaire et de l'organisation nationale.

CHRONOLOGIE

1973	le 1 ^{er} janvier	Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark deviennent membres de la Communauté économique européenne.
1974	le 28 février	Le gouvernement travailliste est porté au pouvoir.
	le 1 ^{er} avril	James Callaghan demande une renégociation des conditions d'adhésion.
	le 4 juin	Callaghan présente une liste détaillée des sujets de renégociation.
	le 19 octobre	Le gouvernement travailliste est réélu.
1975	le 2 janvier	Ouverture du bureau du groupe <i>Britain in Europe</i> .
	le 7 janvier	Fondation officielle de la <i>National Referendum Campaign</i> .
	le 23 janvier	Le premier ministre Harold Wilson annonce à la Chambre des Communes la tenue d'un référendum sur le maintien des liens avec la CEE, ou le retrait de la Communauté.
	le 26 février	Publication du Livre blanc sur le <i>Referendum on UK Membership of the European Community</i> .
	le 11 mars	Fin des renégociations. La Chambre des communes vote, par 312 voix contre 262, la tenue d'un référendum.
	le 18 mars	Le Cabinet approuve les nouvelles conditions.
	le 26 mars	Le Bill sur le référendum est déposé. <i>Britain in Europe</i> lance officiellement sa campagne.
	le 9 avril	Les Communes votent pour le maintien des liens britanniques avec la CEE.

le 10 avril Deuxième lecture du Bill sur le référendum.

le 26 avril La Conférence spéciale du Parti travailliste recommande de voter NON.

le 8 mai Adoption de *An Act to Provide for the Holding of a Referendum on the UK's membership of the European Economic Community.*

le 5 juin Jour du scrutin.

March 11	March 18	March 26	April 9	
Renegotiation terms completed. House of Commons votes 312-262, to hold a referendum.	Cabinet endorses new terms.	Referendum Bill introduced. "Britain in Europe" publicly announced its campaign.	Commons votes to endorse Britain remaining in EEC.	
April 10	April 26	May 8	June 5	
Second reading of Referendum Bill.	Special Labour party conference recommends "no" vote.	"An Act to Provide for the Holding of a Referendum on the UK's Membership of the European Economic Community" passed.	Referendum vote.	

revealed a substantially lower majority than was the case in other regions of the country. There was no "revolt of the periphery" as had been feared, but the Shetland and Western Isles, the "peri-periphery", came out strongly against the United Kingdom remaining in the Community.

The Wilson Cabinet was only half successful in attempting to swing the Labour vote in favour of membership against the views expressed by the Labour Party conference. Still, this vote, together with the massive support of the remaining part of the electorate, was sufficient to secure a substantial majority at the party national conference for continued participation in the EEC. The formation of such a majority was brought about by the party leadership appealing to the party's supporters directly from their governmental positions, and over the heads of majorities in the parliamentary party and the national organisation.

CHRONOLOGY

1973	January 1	Britain, Ireland and Denmark become members of the European Economic Community.
1974	February 28	Labour government elected.
	April 1	James Callaghan asks for renegotiation of terms of membership.
	June 4	Callaghan presents detailed list of topics for renegotiation.
1975	October 19	Labour government re-elected.
	January 2	"Britain in Europe" office opens.
	January 7	"National Referendum Campaign" is publicly announced.
	January 23	PM Harold Wilson announces in the House of Commons that a referendum will be held to determine continued membership in, or withdrawal from, the EEC.
	February 26	White Paper, "Referendum on UK Membership of the European Community" published.

Conservative Party supporters in favour of the European Community while a majority of Liberal supporters

Britain's entry profoundly changed the context in which voters considered the issue. It was no longer just a question of whether the United Kingdom should join the European Community, but a question of whether the United Kingdom could, or should be allowed to, withdraw from a treaty obligation. Voters had not only to consider arguments both for and against membership in itself, but also had to evaluate a period of experience within the Common Market. The most salient feature of this experience was undoubtedly rising food prices, with the popular association between inflation and Britain's membership in the Common Market an easy one to make.

The Result of the Referendum

This experience to the contrary, by a majority of over two to one voters in the national referendum accepted the British government's recommendation that Britain should remain a member of the European Community. All but two of the 68 voting areas were in favour of continued membership, the two areas against being the Shetland Isles and the Western Isles of Scotland. About 64.5 per cent of the electorate of over 40 million people voted in the referendum. Votes cast and percentages for and against continued membership in the Community are listed below for the United Kingdom as a whole, and individually for England, Wales, Scotland and Northern Ireland.

		YES		NO	
England	14,918,009	68.7%	6,812,052	31.3%	
Wales	869,135	64.8%	472,071	35.2%	
Scotland	1,332,186	58.4%	948,039	41.6%	
N. Ireland	259,251	52.1%	237,911	47.9%	
U.K.	17,378,581	67.2%	8,470,073	32.8%	

The vote itself showed remarkable national homogeneity. Only Northern Ireland and parts of Scotland

⁵⁰Bo Sartvik, Ivor Crewe et al., "Britain's Membership of the EEC: A Profile for Electoral Opinions in the Spring of 1974 — With a Postscript on the Referendum", *European Journal of Political Research*, IV, 5, 1976, p. 85.

La non-homogénéité des partis rendait plus difficile l'attribution des responsabilités ministérielles relatives au référendum. En temps normal, c'est le ministère de l'intérieur qui se serait occupé du référendum comme d'une question électorale, mais, dans le cas présent, les ministres généralement responsables des élections (le ministre de l'intérieur étant le principal intéressé) favorisaient ouvertement le maintien des liens avec la CEE. Ce fut donc le Groupe du référendum, faisant partie du Cabinet, qui prépara le projet de loi, et le Lord président du Conseil privé qui le présenta aux Communes. L'application de la loi même fut laissée au ministère de l'intérieur, de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande ainsi qu'au ministère de la Défense (doté de services régionaux) qui en firent l'administration par l'intermédiaire de leurs bureaux locaux. L'organisation du décompte des votes fut confiée à un *Chief Counting Officer* mais le Lord président du Conseil privé se réserva la responsabilité de distribuer les subventions aux organismes-parapluie et veilla à la publication de leurs comptes.

Formulation de la question

Le gouvernement Wilson avait déclaré publiquement qu'on devait demander de répondre simplement oui ou non à une seule question directe, à savoir si, compte tenu des nouvelles conditions, le Royaume-Uni devait rester dans le Marché commun ou en sortir. Bien qu'on ait suggéré de poser plus d'une question sur le bulletin de vote et de demander entre autres si les votants préféreraient laisser la décision au Parlement, le gouvernement fut d'avis que la simplicité serait à son avantage. Il n'y aurait donc qu'une question sur le bulletin de vote, et le Livre blanc proposait la formulation suivante:

Le gouvernement a fait connaître les résultats des négociations sur les nouvelles conditions d'affiliation du Royaume-Uni à la Communauté européenne. PENSEZ-VOUS QUE LE ROYAUME-UNI DEVRAIT RESTER DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE?

☐ OUI

☐ NON

Information gouvernementale

Un débat s'ensuivit. Au début de février, les maisons de sondage, ayant essayé différentes formules qui avaient donné des résultats très variés, en conclurent finalement que si le problème était bien expliqué lors d'une bonne campagne de publicité, la formulation n'aurait pas d'importance. Malgré cela, la formulation a donné lieu à des débats véhéments au sein du Cabinet. Le ministère des Affaires étrangères voulait qu'on explique la prise de position du gouvernement dans un long préambule alors que les opposants à l'adhésion de-mandaient qu'on remplace «Communauté européenne» par «Marché commun». Le Bill sur le référendum adopta finalement la question telle qu'elle avait été formulée dans le Livre blanc, mais le gouvernement se plia toutefois à la requête des opposants de l'adhésion et accepta d'ajouter les mots «Marché commun», entre parenthèses. La question se lut finalement comme suit sur le bulletin de vote:

PENSEZ-VOUS QUE LE ROYAUME-UNI DEVRAIT RESTER DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE (LE MARCHÉ COMMUN)?

Même cette formulation causa quelque souci administratif lorsqu'on découvrit que les imprimeurs avaient placé «Marché commun» séparément, sur une nouvelle ligne.

Afin de fournir une documentation factuelle sur la Communauté européenne et les conditions négociées de l'adhésion, on établit, le 3 avril, un Bureau central d'information au Cabinet. Ce Bureau devait tout d'abord préparer la brochure que le gouvernement devait distribuer à travers le pays en même temps que celles des organismes-parapluie opposés, la *Britain in Europe (BIE)* et la *National Referendum Campaign (NRC)*. Mais il avait toutefois comme tâche principale celle de répondre à 6.000 demandes de renseignements, la plupart par téléphone. Il prit les dispositions nécessaires pour acheminer vers Londres, sans frais supplémentaires, les appels provenant de certains des principaux centres. Dans l'ensemble, ces appels furent moins nombreux qu'on s'y attendait, mais ils tradui-

Le 27 janvier 1975, on formait au Cabinet un groupe spécial du référendum, sous la direction de Naïrne. Tôt en février, le groupe entreprit une consultation massive auprès des organismes-parapluie et des partis politiques; toutefois, il préparait essentiellement le Livre blanc à l'aide des directives que ses représentants réussissaient à obtenir de l'ensemble du Cabinet. Cinq aspects du référendum lui causaient quelque difficulté: le décompte des votes, les ententes sur la radiodiffusion, le contrôle des dépenses, la formulation de la question, et la politique d'information que le gouvernement adopterait.

Peut-être la question la plus difficile à résoudre était-elle celle du décompte des votes. Le Cabinet préconisait un décompte national, pour des raisons politiques que techniques, et la plupart de ses membres soutenaient que l'adoption de toute autre méthode pourrait sauver une menace politique au cas où l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ne voteraient pas comme l'Angleterre. D'autres s'inquiétaient des problèmes qu'un décompte par circonscription pourrait poser aux membres du Parlement qui n'étaient pas du même avis que leurs commentateurs soutenaient qu'une décision nationale devait, en tant que telle, être prise par toute la nation. En mars toutefois, le groupe *Britain in Europe* (tenant du Marché commun) se prononça contre l'opinion générale des membres du Cabinet qui appuyaient le Marché commun en soutenant qu'un décompte national pourrait bien encourager des centaines d'Ecosseis, de Gallois et d'Irlandais à voter contre l'affiliation simplement par exaspération.

On en arriva plus facilement à une entente sur la radiodiffusion. Le Livre blanc signalait que le gouvernement était convaincu que la BBC et l'*Independent Broadcasting Authority* assureraient aux deux principaux organismes qui faisaient campagne une juste proportion des nouvelles et des émissions spéciales et fourniraient à chacun un nombre égal de courtes périodes de diffusion. Les consultations à ce sujet se sont effectuées au niveau du comité des représentants de partis qui s'occupent habituellement des émissions

d'ordre politique ou d'autres émissions concernant les élections.

Le gouvernement déclara qu'il était convaincu qu'il serait impraticable pour les deux parties en cause de tenter de restreindre les dépenses totales. Les contributions des donateurs ne seraient également limitées d'aucune façon. Toutefois, le gouvernement déclara qu'il étudierait la question à savoir dans quelle mesure il serait possible d'exiger que les principaux organismes et intérêts divulguent leurs renseignements financiers.

Au sujet de la politique d'information, on décida de distribuer, à l'échelle nationale, des brochures soulignant la prise de position du gouvernement ainsi que les opinions des tenants et des opposants du Marché commun. On mit du temps toutefois à décider de la façon de présenter ces arguments et à choisir l'organisme officiel qui défendrait la recommandation du gouvernement.

Lorsque le projet de Livre blanc fut soumis au Cabinet, Edward Short, Lord président du Conseil privé, attirait l'attention sur les questions qui pourraient devenir litigieuses. Les conditions relatives à la majorité minimale et à la participation requise furent longuement discutées mais les points les plus controversés furent la formulation de la question et l'utilisation des ressources gouvernementales, lors de la campagne. Le Cabinet convint de ne pas solutionner ces questions pour le Livre blanc.

On accorda une bonne publicité au Livre blanc, qui fut généralement bien reçu. Les Communes en discutèrent pendant une journée entière et les conservateurs s'attachèrent longuement à l'aspect constitutionnel du référendum et demandèrent si le gouvernement avait l'intention de démissionner si le vote était défavorable. Le débat s'étendit de ces positions extrêmes à des suggestions plus précises sur la procédure, et plusieurs opinions exprimées ne s'en tinrent pas à la position officielle des partis. Le gouvernement était officiellement en faveur du maintien de l'affiliation britannique mais les ministres restaient libres chacun d'adopter le point de vue qu'ils souhaitaient.

des collègues d'autres ministères, il réussit en deux mois à préparer un long rapport, suffisamment complet pour fournir un point d'appui à la déclaration initiale du premier ministre Wilson au Parlement, ainsi qu'au Livre blanc du 26 février et au projet de loi sur le référendum.

Le 23 janvier 1975, Wilson annonçait à la Chambre des communes que, une fois connus les résultats des négociations relatives à l'affiliation au Marché commun, se tiendrait un référendum permettant à la population britannique de se prononcer sur le maintien de l'affiliation britannique ou le retrait du Royaume-Uni du Marché commun. À condition de pouvoir faire connaître à temps les résultats des négociations, le gouvernement se proposait de tenir le référendum au plus tard à la fin du mois de juin. Le gouvernement déciderait de ce qu'il recommanderait alors et l'annoncerait au Parlement qui pourrait débattre la question. Le Cabinet avait décidé qu'en raison des avis depuis longtemps partagés sur la question et des circonstances uniques qui entouraient la tenue d'un référendum, les membres du gouvernement qui ne se croyaient pas en mesure d'accepter ou d'appuyer la recommandation du gouvernement seraient libres d'émettre une opinion différente pendant la campagne.

Les dispositions à prendre en vue du référendum exigeaient l'adoption d'une loi spéciale par le Parlement. Le gouvernement annonça donc qu'il publierait un Livre blanc sur l'aspect technique du scrutin, qui présenterait des propositions sur diverses questions, notamment sur la formulation de la question, le déroulement du vote, le décompte des votes, la publication des résultats, la politique d'information du gouvernement pendant la campagne référendaire, la radiodiffusion et les dépenses des groupes participants. Le gouvernement réserverait également au Parlement une période de débat sur le Livre blanc avant l'ajournement de Pâques afin de pouvoir tenir pleinement compte, dans la rédaction du projet de loi final, des opinions du Parlement et de la population en général. La législation devrait être terminée avant la fin de mai pour que le référendum ait lieu à la fin de juin. Le gouvernement proposait par conséquent de déposer le projet de loi aux environs de Pâques.

tome rejeta sa motion. L'exécutif national, incapable d'en arriver à un consensus sur la question, changea d'avis toutefois et accepta l'idée du référendum. L'exécutif croyait ainsi plaire à la fois à ceux qui s'opposaient catégoriquement à l'adhésion et à ceux qui étaient simplement insatisfaits des conditions existantes d'adhésion.

Le 22 mars, le Cabinet fantôme changea à son tour d'avis et accepta l'idée d'un référendum qu'il avait rejeté plus tôt la même semaine. Trois des tenants du Marché commun, Roy Jenkins, George Thomson et Harold Lever, démisionnèrent en signe de protestation. Jenkins mit ses collègues en garde contre le fait que l'opposition aux conditions d'adhésion semblait s'être développée en opposition généralisée au principe même de la Communauté, et se dit inquiet que le référendum ne devienne un dangerux précédent.

Il expliqua que par ce moyen, on avait forgé contre la façon progressiste de légiférer une arme permanente plus dangereuse que tout ce que le pays avait connu depuis l'assujettissement du pouvoir absolu de l'ancienne Chambre des Lords.

Au cours de 1973 et 1974, le Parti travailliste appuya cette politique qui fut débattue pendant les élections de février 1974 au cours desquelles les libéraux et les conservateurs optèrent pour le maintien de l'adhésion, alors que les travaillistes plaidèrent en faveur de la renégociation. Toutefois, le 4 mars, Harold Wilson remplaça Heath comme premier ministre et devenait le chef d'un gouvernement travailliste minoritaire. La Communauté devait pour la première fois faire face à un gouvernement qui, dans un des États membres, remettrait sérieusement en question le principe même de son adhésion. En avril, le Royaume-Uni demandait de renégocier les conditions de son adhésion.

Annnonce du référendum

En octobre 1974, on demanda à Patrick Nairne, deuxième secrétaire permanent du Cabinet, d'étudier les «répercussions pratiques» d'un référendum sur l'adhésion britannique au Marché commun. Nairne ne pouvait se pencher sur aucun précédent ou document écrit au Royaume-Uni mais, en collaboration avec

DÉCISION DU ROYAUME-UNI DE CONTINUER À ADHÉRER À LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE RÉFÉRENDUM DU 5 JUIN 1975

Usages et précédents relatifs au référendum britannique¹

Quoi qu'aient dit ceux qui s'y opposaient, le référendum n'était pas un phénomène tout à fait nouveau dans la politique britannique. C'est au cours des années 1890 qu'on discuta pour la première fois du veto populaire, alors qu'un expert constitutionnel important y avait fait allusion, en déclarant « que la nation est souveraine et qu'elle peut décréter que la Constitution ne sera pas modifiée sans son consentement formel. » En 1911, un projet de loi fut déposé à la Chambre des Lords afin de permettre d'en appeler directement à l'électorat, soit si les Lords rejetaient une mesure adoptée par les Communes ou si 200 membres des Communes présentaient une requête en vue de soumettre à l'électorat une mesure approuvée par les deux Chambres. Suivit une disposition afin de modifier le *Parliament Bill* de façon à faire approuver lors d'un référendum tout changement à la Constitution. Ces mesures ne furent jamais adoptées.

Le principe du référendum plaisait tout particulièrement à Winston Churchill qui suggéra qu'on en tienne un en 1945 pour savoir si la population approuvait le maintien de l'alliance militaire jusqu'à la capitulation du Japon. Clement Attlee en rejeta l'idée « comme étant trop étrangère à toutes les traditions britanniques » bien qu'on ait pu objecter par un relèvement des référendums locaux du Pays de Galles et d'Irlande du Nord que six avaient préconisé ou appuyé la tenue d'un référendum sur une question ou une autre.

Le 10 décembre 1969, Bruce Campbell, député de Oldham-West, proposa d'accorder aux électeurs le droit de décider, par référendum, de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne. Le vieux modèle de démocratie parlementaire ne semblait plus convenir pour régler cette question qui dépassait les frontières de la partisannerie. Campbell soutenait que :

¹Pour ce chapitre, nous avons puisé largement dans l'œuvre de David Butler et Uwe Kitzenger, *The 1975 British Referendum* (Londres, 1975).

Les trois principaux partis politiques s'étant prononcés en faveur de l'adhésion au Marché commun, il s'ensuivait que la question ne figurerait jamais au programme lors d'une élection et que la population n'aurait jamais l'occasion d'exprimer son avis sur le sujet en votant lors d'une élection générale.

Pendant la campagne électorale de 1970, on discuta un peu du mécanisme. Les trois chefs de partis repous-sèrent l'idée mais la question fut à nouveau débattue après l'élection. Pour la direction du Parti travailliste, dont les partisans étaient considérablement divisés sur la question du Marché commun, le référendum aurait pu être un moyen utile de régler certains de ses problèmes. Mais lorsqu'on soumit l'idée à l'exécutif national à la fin de 1970, on ne trouva personne pour secondar la motion. La Conférence spéciale du Parti, en juillet 1971, demanda une élection et non un référendum. Entre-temps, des sondages d'opinion officiels avaient révélé que la population se prononcerait, probablement lors d'un référendum, à 2 contre 1 contre l'adhésion au Marché commun.

Événements précédant le référendum

La politique du Parti travailliste, telle qu'elle s'élabora à la fin de 1971 et au début de 1972, rejetait l'idée d'un référendum sur le principe de l'adhésion britannique à la CEE; elle souhaitait plutôt en voir renégocier les conditions relatives à l'adhésion du Royaume-Uni. Bien que la direction du Parti travailliste ait appuyé la tenue d'une élection sur les termes d'adhésion, suivie des renégociations, une fois que le parti aurait été à nouveau porté au pouvoir, l'aile gauche du parti et ceux qui s'opposaient au Marché commun s'élevaient contre cette approche, craignant qu'elle n'accorde au futur premier ministre une trop grande latitude.

Le changement d'orientation, qui amena le parti à préconiser d'abord la re-négociation et ensuite la tenue d'un référendum, survint à la suite de l'amendement déposé lors de l'adoption du *European Communities Bill* qui demandait la tenue d'un référendum avant que l'adhésion ne soit réalisée. Le 18 mars 1972, Tony Benn proposa à nouveau le référendum mais le Cabinet fan-

le 19 juillet	Publication du Livre blanc sur Le Danemark et les Communautés européennes, en date du 16 juillet.	le 10 septembre	Le Secrétariat du ministère des Affaires étrangères publie les réponses à 33 questions soulevées par la Fédération des syndicats. Le Groenland est d'accord pour adhérer à la CEE en même temps que le Danemark.	le 18 novembre	Le ministre des Affaires étrangères, économiques et commerciales annonce que le gouvernement danois adhèrera à la CEE, quel que soit le résultat du référendum norvégien sur la question.	1972	le 22 avril	Le ministre des Affaires étrangères, économiques et commerciales annonce que le gouvernement danois adhèrera à la CEE, quel que soit le résultat du référendum norvégien sur la question.
le 26 avril	Le Bill sur le référendum et le Bill sur la reconnaissance du traité d'adhésion à la CEE sont déposés et passent en première lecture.	du 4 au 8 sept.	Session extraordinaire du <i>Folketing</i> pour étudier, entre autres choses, les deux projets de loi.	le 7 septembre	Troisième lecture du Bill sur l'adhésion au Marché commun: le bill est adopté. Adoption, à l'unanimité du Bill sur le référendum, qui sera tenu le 2 octobre.		le 25 septembre	La Norvège refuse l'adhésion.
				le 2 octobre	Le Danemark vote en faveur de l'adhésion.			

laissé entrevoir d'issue. Les vieux partis ont repris du terrain mais l'imprévisible Parti progressiste a survécu, symbole de l'instabilité.

CHRONOLOGIE

1962	le 15 février	Le ministre des Affaires extérieures publie un rapport de 472 pages sur le Danemark et la Communauté européenne.
1963	le 26 janvier	Le président de Gaule informe le premier ministre danois que le Danemark peut choisir de devenir membre titulaire ou associé, quel que soit le choix du Royaume-Uni.
1964	le 12 novembre	Le <i>Folketing</i> (Parlement) discute de la politique commerciale danoise.
1967	le 11 mai	La motion des sociaux-démocrates, à l'effet que le <i>Folketing</i> autorise le gouvernement à reprendre les négociations avec la CEE est adoptée par 150 voix contre 20. Le Danemark présente sa demande d'adhésion quelques minutes seulement après le vote.
1970	le 10 juin	Le Danemark reçoit du Marché commun une invitation officielle à négocier son adhésion.
	le 30 juin	Le Danemark, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Norvège entament au Luxembourg des négociations en vue de devenir membres titulaires du Marché commun.
	le 11 novembre	Le <i>Folketing</i> discute du Marché.
1971	le 2 mai	On adopte la résolution sur le Marché commun recommandant la tenue d'un référendum décisif.
	le 18 mai	Le <i>Folketing</i> entérine la résolution

que incontrôlable avec l'hostilité idéologique. Les syndicats seraient affaiblis en s'affiliant à un organisme où les groupes de travailleurs manquaient de pouvoir et l'adhésion ferait crouler le marché national de l'emploi. Ils soutenaient que la CEE n'était pas démocratique et ne s'intéressait pas aux problèmes du peuple. Les entreprises nationales prenant massive-ment la suite des affaires, les conditions de travail empireraient et le pays placerait de plus en plus son avenir économique entre les mains des grands États membres. Comme en Norvège, ceux qui s'opposaient à l'adhésion à la CEE étaient pour la plupart des intellectuels, des éditeurs, des politiciens socialistes et de gauche et des chefs syndicaux. Partageant les mêmes opinions, ils s'organisaient et exprimaient leurs craintes par l'intermédiaire de groupes de pression. Mais, contrairement aux groupes norvégiens, ces organisations spéciales n'obtinrent que peu d'appui du corps électoral danois. Par le référendum d'octobre 1972, ce dernier se prononça en faveur de l'adhésion par un vote de près de deux contre un.

C'est parmi les travailleurs et les jeunes que l'image de la CEE, en tant qu'entreprise capitaliste, semblait le plus s'imposer. D'après les sondages pré-référendaires, les cols bleus étaient beaucoup moins favorables à l'adhésion que les employés de bureau et les salariés. Une enquête révéla également que plus l'électeur était jeune, moins il était probable qu'il vote en faveur de l'adhésion. La population se rendit aux urnes dans une proportion de 90 p. cent; 63,3 p. cent des électeurs votèrent en faveur de l'adhésion et 36,7 p. cent contre. Il ne semble pas que l'électorat danois ait été influencé par le fait que la Norvège avait voté Non au Marché commun. Lors du référendum, les indécis, s'ils ont voté, ont probablement suivi le conseil du gouvernement. Mais le référendum eut à peu près les mêmes conséquences qu'en Norvège. Lors de l'élection de 1972, qui a suivi de près le référendum, le système des partis établis éclata dans les deux pays. Cinq nouveaux partis furent représentés à l'Assemblée et joignirent les rangs des cinq partis établis; les partis plus anciens, qui avaient longtemps dominé la scène politique, tel le Parti social-démocrate, essayèrent des pertes considérables. Et l'élection de 1975 n'a pas

Danemark votait Non. Des illustrations de chantiers de construction abandonnés accompagnaient les déclarations des employeurs qui menaçaient de déménager dans les pays du Marché commun si la population se prononçait contre l'adhésion. On faisait valoir que les salaires et les avantages sociaux seraient compromis par la stagnation économique qui résulterait d'un vote défavorable. Par contre, quelques jours avant le référendum, le plus grand quotidien danois écrivait en manchettes que les entreprises financières et immobilières d'Allemagne se tenaient prêtes à rattier le pays une fois qu'elles auraient obtenu les droits, par l'adhésion du Danemark à la CEE, d'acheter des terres danoises. Renforçant toutefois de façon dramatique les arguments en faveur de l'adhésion au Marché commun, le gouvernement déclarait que le kroner serait brusquement dévalué si la population se prononçait contre l'adhésion et, pendant la semaine du référendum, le marché des changes fut fermé. Ce fut une campagne discrète et apparemment efficace, menée par le gouvernement et ses partisans.

Contrairement à ce qui s'était passé en Norvège, le rejet de la proposition d'adhésion à la CEE aurait entraîné l'hostilité des agriculteurs qui, comptant pour quelque 10 p. cent de la population active, avaient confiance en leurs possibilités de soutenir la concurrence sur un plus grand marché et espéraient retirer des bénéfices économiques de l'adhésion. Il en était de même pour les pêcheurs en haute mer qui, contrairement aux pêcheurs côtiers, croyaient que l'entrée dans la Communauté européenne leur assurerait un marché. Les deux groupes appuyèrent donc l'adhésion.

On s'accordait à reconnaître, notamment dans les milieux industriels, que l'économie danoise souffrait si le pays n'adhérait pas au Marché commun. Toutes les grandes associations professionnelles du Danemark appuyaient l'adhésion. Seuls quelques syndicats s'y opposaient mais, tout comme en Norvège, on tint un congrès spécial pour décider de l'attitude des syndicats, ce qui a résulté en un appui modéré envers l'adhésion de 63 p. cent des membres des conseils exécutifs. Ceux qui s'opposaient à l'adhésion étaient leurs arguments sur la crainte d'une croissance économi-

négociations du Danemark en vue de son intégration au Marché commun et environ un an avant que les partisans de l'adhésion amorcent la préparation de leur campagne. La campagne défavorable à l'adhésion regroupait divers partis politiques dont le Parti communiste, le Parti socialiste populaire, le Parti géorgien (opposé à tout impôt, sauf l'impôt foncier) ainsi que la moitié des partis libéral social (radicaux) et social-démocrate. De plus, la campagne contre l'adhésion a obtenu l'appui de la plupart des organismes de jeunesse, des étudiants, professeurs, travailleurs sociaux, organismes professionnels et féminins, environnementalistes, acteurs, écrivains, universitaires, etc. De fait, il était dans la note de s'afficher contre l'adhésion. Ce sont les idéalistes qui adoptaient cette position; ils étaient souvent très fanatiques dans leurs convictions.

Le Mouvement a mis sur pied des sections populaires dans tout le pays; il s'est montré fort actif et s'est souvenu fait entendre tout au long de la campagne. Ainsi, il a organisé des réunions de masse, dont celle de Copenhague à l'été 1972, qui a attiré, dit-on, 80,000 personnes.

On estime que le montant réuni par les adversaires de l'adhésion était presque aussi élevé que celui qu'ont recueilli les partisans et il provenait surtout de particuliers, dont quelques riches industriels. Ces sommes ont servi à organiser des rencontres et des réunions de masse ainsi qu'à publier des tracts et des annonces. Le Mouvement n'a publié aucune brochure sérieuse ni document important. Il a présenté la plupart de ses arguments sous forme de slogans ou de simples messages.

Déroulement de la campagne

Au Danemark, la radio et la télévision sont propriétés de l'Etat et ne diffusent pas de publicité payée. Toutefois, on a mis à la disposition des différents partis un temps égal d'antenne. La télévision a télédiffusé les débats parlementaires sur l'adhésion au Marché commun. Par contre, les journaux ont bombardé régulièrement la population d'annonces à pleine page, brandisant les lourdes conséquences qui s'ensuivraient si le

Campagne favorable à l'adhésion au Marché commun

Il n'y a pas eu d'activité spéciale en vue de coordonner la campagne en faveur de l'adhésion au Marché commun. Cette tâche a surtout été laissée aux partis politiques ainsi qu'aux secteurs et organismes favorables à cette option, soit le commerce et l'industrie, les agriculteurs et pêcheurs, les grands syndicats et leurs dirigeants, les principaux partis libéral et conservateur, les dirigeants et environ la moitié des partis sociaux-démocrates et libéral social. Le Mouvement danois favorable à l'adhésion au Marché commun a vu le jour à l'été 1971; il se composait alors de douze personnes formant un comité national dirigé par deux anciens ministres, un social-démocrate et un libéral, et comptait parmi ses membres des personnalités non politiques représentant l'ensemble de la société. Il a été aidé dans sa tâche par un certain nombre de groupes semblables implantés dans les provinces et eux-mêmes appuyés par des particuliers qui faisaient campagne auprès des citoyens mêmes. Au Danemark, le Mouvement européen, dirigé par un conseil représentant les principaux partis politiques et par des représentants de l'industrie et des syndicats, a concentré ses efforts sur l'organisation de sessions d'étude ainsi que sur la préparation de tableaux et de documentation. Au printemps de 1972, il a organisé une collecte de fonds qui lui a procuré quelque cinq millions de kroner, environ \$710,000; la majeure partie de cette somme a été fournie par l'industrie et le reste par les particuliers; elle a servi à la publicité ainsi qu'à l'impression d'affiches, d'étiquettes auto-collantes et de brochures. Environ \$138,000 sont allés au Mouvement en faveur de l'adhésion au Marché commun et à ses sections. De plus, une abondante documentation a été préparée par l'industrie, les syndicats, les associations professionnelles, les grandes entreprises et les partis politiques qui ont tous financé eux-mêmes leur campagne respective.

Campagne défavorable à l'adhésion au Marché commun

Le Mouvement populaire contre l'adhésion a commencé à s'organiser à l'été 1970, soit dès le début des

Quelque 500,000 personnes, soit 10 p. cent de la population du Danemark, ont participé de quelque manière à la campagne d'information.

Voyages d'étude à Bruxelles

Le groupe a mis sur pied un programme spécial de voyages de deux jours à Bruxelles, de concert avec les principaux organismes participant à la campagne. Les personnes choisies étaient des chefs de file qui faisaient l'opinion, des conférenciers, des journalistes et d'autres citoyens sélectionnés avec soin afin que soient bien représentés tous les groupes d'âge et d'occupation et toutes les régions du pays. Ce programme a atteint environ 1,000 participants qui se sont rendus à Bruxelles entendre des membres de la mission danoise auprès de la Communauté et des représentants de la Commission de la CEE.

Formulation de la question

L'électorat danois fut appelé à se prononcer sur le projet de loi autorisant le Danemark à devenir membre de la Communauté européenne en votant JA (oui) ou NEJ (non). Il n'y eut pas de question; seuls étaient écrits sur le bulletin de vote les mots *Ja* et *Nej*, avec un espace pour que le votant indique son choix. On avait joint au bulletin un formulaire de directives au votant, qui se lisait comme suit: «Le vote porte sur le projet de loi relatif à l'adhésion du Danemark aux Communautés européennes, adopté par le *Folketing*; celui qui est en faveur du projet de loi l'indique par un X à côté du oui, celui qui est contre le projet de loi l'indique par un X à côté du non.»

En vertu de la Constitution danoise, un projet de loi soumis au référendum est considéré comme rejeté si la majorité de l'électorat qui a voté se prononce contre ce projet de loi et si les votes négatifs comptent pour au moins 30 p. cent des personnes autorisées à voter. À l'instar de ceux des élections, les résultats des référendums sont publiés pour chacun des bureaux de scrutin, qui sont nombreux dans chaque circonscription et les absents, ainsi que les personnes en poste à l'étranger, peuvent voter.

passait simplement en revue les résultats des négociations relatives à l'adhésion du Danemark au Marché commun, sans les commenter. C'est le ministère de l'Éducation qui administra les sommes gouvernementales mises à la disposition des partis et des organisations engagés dans la campagne d'information. On dépensa au total environ \$2,700,000 des fonds publics, pour une population de cinq millions. De plus, on a publié une liste d'orateurs spécifiant leurs compétences et leur position face à l'adhésion au Marché commun: pour, contre ou neutre.

Campagne d'information générale

Un groupe spécial dirigé par A. K. Helveg Peterson, député, a alors vu le jour et a été chargé de distribuer à tous les organismes participant à la campagne d'information des sommes consenties par le Parlement.

Ce groupe avait pour tâche principale de gagner la collaboration des partis politiques, des maisons d'encollaboration pour adultes, des institutions culturelles, des syndicats, des organismes de fonctionnaires, etc. On lui avait demandé d'organiser des rencontres et des séminaires publics destinés à informer les participants sur le référendum. À ces rencontres, on pouvait entendre aussi bien des orateurs favorables que défavorables à l'idée de l'adhésion au Marché et écouter des conférences d'information purement factuelle. Tout organisme pouvait demander une aide pour financer ses activités, peu importe sa position dans cette affaire; c'est ainsi que le Mouvement européen, le Mouvement populaire contre l'adhésion et d'autres groupes ont présenté des demandes.

Les subventions ont été accordées selon une formule bien précise et versées sur réception de récépissés dûment attestés. On a en outre établi des barèmes pour les émoluments des conférenciers, le loyer des salles, les indemnités de déplacement des conférenciers, les indemnités de séjour et de déplacement des participants et les frais d'administration. Les autres activités des organismes, comme la diffusion de publications, la publicité et la propagande, n'ont pas fait l'objet de subventions générales. La demande a dépassé de beaucoup les sommes disponibles.

Du 4 au 8 septembre, le *Folketing* tint une séance extraordinaire afin d'étudier les deux projets de loi portant sur l'adhésion du Danemark à la CEE. Le 7 septembre, on fit la troisième lecture du Bill sur l'adhésion à la Communauté économique européenne. Celui-ci fut adopté par 141 voix contre 34, avec deux abstentions et deux absences. Le Bill sur le référendum, dont la date était fixée au 2 octobre, fut également adopté à l'unanimité. Même si le gouvernement avait décidé, tôt en avril, de tenir le référendum en octobre, il n'en publia pas la date avant septembre. Il avait adopté la loi 407, relative au référendum sur le projet de loi traitant de l'adhésion aux Communautés européennes, qui entra en vigueur le 13 septembre. Cette loi stipulait que le référendum devait être tenu, conformément aux règlements inscrits au chapitre VII de la Loi sur les élections danoises de 1953, qui précisait:

À la demande du premier ministre, le projet de loi ou la loi sera notifié dans le journal officiel de l'État et la date du référendum sera annoncée. Le jour du scrutin doit se tenir en semaine, pendant douze jours et, au plus tard, dix-huit jours après la date de l'annonce.

Activités gouvernementales

Le gouvernement et le *Folketing* avaient entrepris une vaste campagne d'éducation. En mai 1971, le *Folketing* avait distribué dans chaque foyer un document de seize pages contenant à la fois des articles en faveur et à l'encontre de l'adhésion danoise ainsi que les déclarations officielles des neuf principaux partis politiques. Il avait également publié douze brochures sur les institutions du Marché commun et ses politiques, de même qu'un recueil de 136 questions que la population avait soulevées et auxquelles un groupe de spécialistes gouvernementaux avait répondu. Par la suite, en septembre, le Secrétariat du ministère des Affaires étrangères publia un document contenant les réponses à 33 questions soulevées par la Fédération des syndicats au sujet du Marché commun. Apparaissant, en juillet, le gouvernement avait publié un Livre blanc sur «Le Danemark et les Communautés européennes», également préparé par le Secrétariat. Contrairement au Livre blanc britannique toutefois, le document danois

ADHÉSION DU DANEMARK À LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE: RÉFÉRENDUM DU 2 OCTOBRE 1972

Historique du référendum danois

En vertu de l'article 42 de la Constitution danoise, le *Folketing* (Parlement) peut, à la demande du tiers de ses membres, soumettre à la population, par référendum, les projets de loi qu'il a adoptés. Certains projets de loi sont exclus, par exemple ceux qui traitent de questions financières ou d'impôts et ceux qui visent à l'exécution des engagements pris en vertu de traités déjà en vigueur. En vertu de l'article 20 de la Constitution, les lois entraînant l'abandon à un organisme international (comme la Communauté économique européenne) des pouvoirs dévolus au Royaume, doivent être soumises à un référendum, à moins que les cinq sixièmes des membres du *Folketing* ne les appuient. Les amendements à la Constitution peuvent également faire l'objet d'un référendum, en vertu de l'article 88; sept référendums de ce genre ont eu lieu depuis 1953.

Jusqu'en 1971, l'exécutif du parti au pouvoir au Danemark préconisait l'adhésion du pays au Marché commun. Le 11 novembre 1970, au cours d'un débat sur la Communauté européenne au Parlement, l'ancien ministre social-démocrate des Affaires économiques déposa une motion en vue de la reprise des négociations sur l'adhésion du Danemark, motion qui fut adoptée par 19 voix contre 13. Le vote collectif des quatre principaux partis (social-démocrate, *venstre*, radical et conservateur) suffisait, à l'époque, à assurer une majorité des cinq sixièmes des membres du Parlement, ce qui permettait de modifier la Constitution sans tenir de référendum.

Toutefois, dans les rangs du plus grand parti, le Parti social-démocrate, il existait une majorité qui formait opposition et à laquelle se joignit la gauche radicale-libérale. Lors de l'élection de 1971, l'autorité du Parti avait faibli, et le revirement marqué vers la gauche avait entraîné le Parti socialiste, augmentant les appuis à la non-adhésion. Dans son discours de mai 1971, Per Hækkerup, porte-parole politique des sociaux-démocrates, suggéra la tenue d'un référendum. Le lendemain, à l'instigation de Hækkerup, le Parti social-démocrate et le groupe du *Folketing* adoptèrent une résolution préconisant la tenue d'un référendum décidé

Engagement au référendum

sif, bien que le *Folketing* ait encore pu recueillir une majorité des cinq sixièmes des voix.

Après une réunion ministérielle, le 4 mai, le premier ministre radical, Hilmar Baunsgaard, déclara que le gouvernement avait convenu de tenir un référendum, dont l'issue représenterait la décision finale et obligatoire touchant l'adhésion du Danemark au Marché commun. Mark Sørensen, le conseiller du gouvernement en matière constitutionnelle, déclara que ce référendum ne viendrait pas en contradiction avec la Constitution danoise, à la condition qu'on introduise une loi spéciale à cet effet.

Le 18 mai 1971, les partis *venstre*, radical, conservateur et social-démocrate déposèrent une motion qui fut adoptée par 132 voix contre 12. Cette motion stipulait:

Le *Folketing* entérine la résolution du 11 novembre 1970 sur le Marché commun et demande au gouvernement de faire en sorte que la question de l'adhésion du Danemark aux Communautés européennes soit soumise à la population lors d'un référendum final, après avoir été adoptée par la Chambre, conformément aux règlements de l'article 42 de la Constitution.

Lors d'une rencontre entre Knud Hertling, ministre du Groenland, et des membres du comité exécutif du Conseil national du Groenland à Copenhague, en novembre 1971, on convint que ce territoire adhérerait à la Communauté économique européenne en même temps que le Danemark, à la condition que son développement soit pris en considération.

Loi spéciale

Le 15 mars 1972, Ivar Nørsgaard, ministre des Affaires commerciales, déposa au *Folketing* un projet de loi d'une page (accompagné de près de 2.000 pages d'annexes) sur l'adhésion du Danemark au traité du Marché commun. Nørsgaard présenta par la même occasion un projet de loi sur le référendum. Il passa en première lecture le 28 avril.

le 23 janvier
Signature du traité à Bruxelles.

le 6 mars Présentation au Parlement d'un Livre

quences plausibles de l'adhésion.

mai
Tenue d'une conférence nationale
par le Parti travailliste où l'on ap-
prouve l'adhésion par une majorité

important:

Tenue d'un congrès spécial par les

syndicats ou ceux-ci se prononcent

Le Parlement délibère pendant trois jours sur la question sans la mettre aux voix. Il adopte à cette occasion

la loi prévoyant un référendum consultatif.

septembre

Lettre du premier ministre à tous les électeurs.

septembre 53% contre 47%.

les 24 et 25 septembre

Le seul fait de parler de l'Europe rendait orageuses les discussions. On a donc convenu de bannir des conversations la question du Marché commun afin d'entretenir des rapports sociaux agréables.

Le scrutin dura deux jours: les 24 et 25 septembre 1972. Le système électoral de la Norvège est fondé sur la représentation proportionnelle établie suivant les listes de partis dans les circonscriptions de comté comptant plusieurs députés. Il n'existait donc pas d'organisations particulières pour les circonscriptions plus petites. On avait prévu des moyens de transport pour les votants, mais on n'a pas fait de relance au moment même du scrutin, contrairement aux usages courants en Grande-Bretagne. Pour une participation de 78 p. cent, 53 p. cent s'est prononcé contre l'adhésion au Marché commun, et 47 p. cent en faveur. À la surprise générale, le pourcentage de participation était inférieur de 4 p. cent à la normale relevée aux élections générales.

Les adversaires de l'adhésion ont été surpris d'ap-prendre leur victoire: en effet, ils avaient déjà com-mencé à préparer la poursuite de la lutte en cas de défaite. Les partisans ont pour leur part été consternés, car ils avaient cru que le public se rangerait du côté des pouvoirs établis et emboîterait le pas aux meneurs des principaux partis politiques et aux syndicats façon-nant l'opinion publique.

Le système politique en a subi un dur coup, car les groupes de pression extra-parlementaires y ont gagné une nouvelle importance. Par ailleurs, l'autorité et la liberté des chefs de partis politiques en ont été réduites et, depuis le référendum, ces mêmes partis sont de-venus hésitants à prendre des décisions par crainte des réactions du public. De plus, l'aliénation entre les partis politiques et le public s'est beaucoup accentuée.

Conclusions

Les adversaires de l'adhésion au Marché commun ont entrepris leur campagne exhaustive 18 mois avant les partisans, soit en août 1970, par rapport au mois de mars 1972. Le gouvernement travailliste et les syn-dicats ne sont descendus dans l'arène qu'à la fin

d'août, à peine cinq semaines avant le référendum. Les adversaires ont réussi à faire accepter leur position par le public grâce à la longueur et à l'intensité de leur campagne et les partis politiques ont eu du mal à faire valoir la position contraire, ayant commencé leur cam-pagne beaucoup trop tard.

Les tenants de l'adhésion au Marché commun dépendaient d'une foule d'organismes aux vues diffé-rentes, méfiant les uns envers les autres. Ils avaient élaboré une multitude d'arguments au lieu de se con-centrer sur quelques questions centrales, et sont demeurés en terrain économique, négligeant les inci-dences politiques de l'adhésion au Marché et leur accordant peu d'importance. Ils sont restés constam-ment sur la défensive et se sont contentés de réfuter la perte d'autonomie en alléguant le droit de veto, au lieu de prendre le taureau par les cornes et d'élaborer une position politique cohérente en faveur de l'inté-gration.

Les partisans de l'adhésion ont axé leur campagne sur les conditions de cette association négligeant tout à fait les arguments de principe. Enfin, ils ont manqué d'enthousiasme et se sont appuyés sur la «majorité silencieuse» qui, espéraient-ils, suivraient les conseils des pouvoirs établis.

Les subventions inconditionnelles accordées par le gouvernement aux organismes favorables et défavora-bles à l'adhésion ont servi à diffuser de fausses concep-tions et des idées carrément erronées. L'incapacité du gouvernement à s'entendre avec le Danemark sur la date du référendum a également eu son importance. Si le référendum danois avait eu lieu le premier, l'issue aurait fort bien pu être différente en Norvège. Les média norvégiens avaient prédit des résultats très serrés au Danemark, ce qui ne fut pas du tout le cas. Par contre, certains croient que la non-adhésion de la Norvège n'a fait que renforcer le vote très favorable à l'adhésion, exprimé ultérieurement au Danemark.

Tout comme ce fut le cas en Grande-Bretagne, le problème fondamental est venu de la façon dont on a invité la Norvège à se joindre à l'Europe alors que la population ne se sentait pas vraiment intégrée au conti-nent. La mentalité insulaire des Norvégiens est aussi

culture pauvre et inefficace de la France et de l'Italie par rapport à celle de la Norvège.

Même si les agriculteurs et les pêcheurs ne comptent que pour 12 p. cent de la population, les Norvégiens ont des affinités sentimentales pour la vie rurale car, pour la plupart, ils ont connu ce mode de vie. Les agriculteurs penchaient pour le populisme au détriment de la centralisation et les jeunes Norvégiens favorisaient l'isolement au lieu de l'intégration. En dépit du résultat favorable des négociations pour les agriculteurs, on a perpétué l'idée que ceux-ci perdraient le tiers de leur revenu et l'on a prévenu la population du danger que la Communauté tourne finalement au détriment des Norvégiens les conditions favorables susceptibles d'être négociées.

La Communauté a porté un dur coup à sa popularité lorsqu'elle a adopté une politique commune en matière de pêches en 1970. En effet, les pêcheurs norvégiens, à la différence de leurs homologues de l'Angleterre et du continent, dépendaient principalement de la pêche côtière; ils ont donc vu dans cette politique une menace à leur subsistance, car les pêcheurs anglais et continentaux venaient piller les fonds côtiers de la Norvège avec leurs gros chalutiers. Le demi-million d'habitants du nord de la Norvège, pour qui la pêche est presque l'unique moyen de subsistance, se sont opposés en bloc à l'adhésion au Marché commun. À leur tête se trouvait l'ancien ministre des Pêcheries qui, peu après son entrée au sein du groupe de négociation de la Norvège, a démissionné de son poste de ministre.

Les adversaires gauchistes de l'adhésion ont renforcé leur couleur, le drapeau rouge, pour n'exhiber que des symboles norvégiens. Ils sont devenus nationalistes extrémistes, se faisant les champions de l'indépendance de la Norvège et de son mode de vie. Cependant, comme ce pays entretenait des liens avec l'OTAN et le système de défense de l'Ouest, on n'a pas attaqué la Communauté sur la question de la défense, alléguant que l'intégration à l'Europe n'avait rien à voir avec cette question.

À mesure qu'avancait la campagne, on assistait à une polarisation des idées et à la division des familles.

saires se sont contentés de soulever de nouveaux problèmes. La campagne en faveur de l'adhésion au Marché a donc constamment affiché un caractère défensif en se contentant de résumer l'argumentation invoquée par les adversaires de l'adhésion.

Par contre, les objections à l'adhésion au Marché ne se bornaient pas à la grande question de la menace que cette association ferait peser sur l'agriculture et les pêches, mais elles prédisaient la fin de la politique régionale de la Norvège et la chute de son gouvernement. L'antipathie existante à l'endroit des catholiques a joué un rôle important; ainsi les fidèles de la *Low Church* et les laïcs non conformistes ont fait preuve d'une opposition virulente, brandissant la bannière «*À bas le papisme*» et émettant leurs dres de citations de la Bible. Parmi les affirmations les plus extrémistes avancées par eux, mentionnons la menace d'envahissement par les travailleurs étrangers qui viendraient violer les Norvégiennes, l'importation de prostituées, l'établissement de maisons de prostitution (suivant les règles de la Communauté qui prônent la liberté d'établissement) et même l'interdiction des bicyclettes à Oslo.

Les adversaires de l'adhésion ont axé leur stratégie sur quelques questions de principe importantes et ont fait passer leurs idées à force de les répéter. Toute leur argumentation reposait sur cette idée sous-jacente: l'important n'est pas ce que l'on sait sur l'adhésion de la Norvège à la Communauté européenne, mais bien ce que l'on en pense. Ce pays a accédé à l'indépendance assez récemment, soit en 1905, après une union de 500 ans avec le Danemark et la Suède. Le principe de l'union européenne avait donc tendance à aller contre la tradition d'autodétermination de la Norvège. On a fait ressortir la situation périphérique de ce pays par rapport au continent européen, d'où la centralisation nécessaire en cas d'intégration à l'Europe et, par voie de conséquence, l'appauvrissement de la Norvège et la diminution de son autonomie. On a exploité toutes les insatisfactions des Norvégiens pour grossir la menace que représentait la centralisation: ce ne serait plus les Norvégiens qui décideraient de leur propre mode de vie et il ne leur serait désormais plus permis de redresser les injustices de leur société. Un argument puissant employé a été le rapprochement entre la prospérité de la Norvège et la pauvreté de l'Europe et l'agri-

et distribué dans tout le pays un grand nombre de dépliantes de quatre pages photocopiés. On a installé dans toutes les villes norvégiennes, des kiosques de renseignements et de publications défavorables à l'adhésion au Marché.

Dès le début de la campagne, les adversaires de l'adhésion au Marché ont encouragé le public à faire part de son opposition à l'adhésion en écrivant au courrier des lecteurs des journaux nationaux et locaux, ce qui s'est traduit par une avalanche de lettres. De plus, on a délégué des orateurs expérimentés aux réunions.

Une activité spéciale de la campagne a été de recueillir les signatures des participants aux réunions publiques que les adversaires de l'adhésion organisaient, incitant par là l'auditoire à prendre position contre l'adhésion au Marché. Les adversaires ont par la suite fait paraître, dans les journaux locaux principalement, de grandes annonces portant le slogan de la campagne «Défavorable à l'adhésion (les adversaires ont adopté les couleurs nationales de la Norvège et un grand NON comme symbole) et une liste des noms de partisans éminents dans chaque localité, qui déclaraient ouvertement leur opposition à l'adhésion. Le succès de cette tactique consistant à gagner l'appui de ces gens qui façonnent l'opinion dans les diverses localités s'est manifesté lors du scrutin final; ainsi, certaines localités ont voté à 80 et même à 90 p. cent contre l'adhésion au Marché.

Visites à Bruxelles

Des délégations composées surtout de partisans de l'adhésion ont été envoyées à Bruxelles; en fait, les adversaires de l'adhésion se sont contentés d'une seule délégation. Environ 500 personnes ont pris part à ces visites.

Mass-média

La télévision et la radio, toutes deux propriétés de l'Etat, ont fait preuve d'objectivité dans leurs reportages sur les événements. Exception faite des débats

Les journaux nationaux se sont faits, dans une large mesure, les porte-parole du parti politique qu'ils appuyaient. Ainsi, la plupart des éditeurs de la presse nationale étaient favorables, à l'exception de la presse libérale et des publications des fermiers qui penchaient pour les adversaires de l'adhésion. Quant aux journaux locaux, ils ont été envahis par les lettres envoyées tant par les tenants de l'adhésion que par leurs adversaires.

Questions débattues au cours de la campagne

La campagne favorable à l'adhésion au Marché commun était axée sur l'analyse des avantages et inconvénients découlant de cette intégration et abordait de façon logique mais complexe une vaste gamme de questions, notamment l'agriculture, les pêches, les services sociaux, etc. Des tableaux comparatifs montraient que cette option comportait plus d'avantages que d'inconvénients. La question de principe a le plus souvent été reléguée au second plan des débats alors que d'innombrables détails prenaient la vedette. Les adversaires de l'adhésion au Marché commun ont exploité la situation en invoquant des arguments de portée considérable et tout à fait absurdes que les partisans se sont employés à réfuter minutieusement; ces réfutations sont toutefois demeurées lettre morte, car les adver-

entre les tenants et les adversaires de l'adhésion, les émissions politiques penchaient pour l'entrée de la Norvège dans la CEE, car les journalistes qui assuraient le reportage des négociations donnaient des informations factuelles à cet égard. Les adversaires de l'adhésion ont pour leur part axé leurs efforts sur d'autres émissions à caractère culturel ou populaire, faisant ainsi contrepois aux émissions politiques.

Les adversaires de l'adhésion ont préparé avec minutie les débats télévisés et radiodiffusés. En effet, ils ont pris soin d'analyser les arguments que leurs orateurs y invoqueraient et de bien les documenter sur les réponses à fournir et la façon de traiter les questions débattues. Chaque camp a délégué des partisans pour poser des questions aux participants à ces débats et a conçu un système analogue à l'endroit des services téléphoniques de renseignements du gouvernement.

dents ont donné leur approbation tacite au front de coopération mais en réalité, ce front n'a jamais vraiment vu le jour.

Un climat de méfiance et de dissension et une administration bureaucratique inefficace ont nui à l'organisation de la campagne favorable à l'adhésion au Marché. Il y a eu fort peu de coordination centrale, et les tactiques convenues étaient acceptées par le petit nombre. Ainsi, les Conservateurs ont été invités à ne pas se mettre trop en évidence pour ne pas gêner les gauchistes, et l'accent a été mis sur le caractère rationnel et « responsable » de la campagne. Il n'y avait pratiquement aucune organisation, tant sur le plan régional que local, bien que l'on ait tenté de combler cette lacune au cours des dernières semaines de la campagne. Les partisans de l'adhésion au Marché n'ont jamais eu autant de ressources financières que leurs adversaires, sauf peut-être au cours des dernières semaines de la campagne, après qu'ils eurent demandé au secteur privé de leur fournir des fonds de toute urgence. La campagne s'est faite grâce à l'apport d'organisations expérimentées qui ont participé aux réunions tenues dans tout le pays. Les syndicats ont fourni à eux seuls soixante de ces orateurs. Par ailleurs, on a mis sur pied un système de lettres adressées aux journaux nationaux et locaux.

Organisme défavorable à l'adhésion au Marché commun

Déjà en 1961 et en 1962, les socialistes et les communistes de la gauche s'étaient joints aux puissants organismes de fermiers conservateurs pour faire opposition à l'adhésion de la Norvège au Marché. Les organisations de fermiers ont assumé le financement, et la gauche n'a pas joué un grand rôle politique dans cette alliance d'extrémistes. Environ 12 p. cent de la population vivait de l'agriculture et de la pêche. Toutefois, les coopératives de producteurs étaient extrêmement puissantes, et leur influence surpassait de beaucoup leur importance numérique. Les coopératives, le Syndicat des fermiers et l'Association économique des fermiers avaient le monopole de la vente en gros des denrées alimentaires et de 90 p. cent environ de la

vente au détail du lait. Ils étaient donc fortement intéressés à conserver leur système d'organisation et de vente qui semblait menacé par l'adoption de la politique générale de la CEE en matière agricole et de son organisation du marché. Par ailleurs, les prix touchés par les producteurs norvégiens étaient de 20 à 30 p. cent plus élevés que les cours de la CEE, ce qui laissait entrevoir une réduction des revenus des fermiers.

D'autre part, la gauche ralliait la sympathie active des ouvriers des chantiers de construction navale et des syndicats communistes. Elle avait en outre réussi à mobiliser l'élite intellectuelle de la nouvelle gauche et gagné l'appui des étudiants militants des universités. Au printemps de 1970, avant le début véritable des négociations, le Mouvement populaire contre l'adhésion de la Norvège à la CEE a vu le jour, et sa formation a été rendue publique en août 1970.

Un organisme hautement professionnel, conçu et dirigé par le milieu universitaire et financé entièrement par les organismes de fermiers, a été mis sur pied. Outre un personnel considérable de secrétariat, les employés au service des organismes agricoles ont été affectés à temps plein à la campagne défavorable à l'adhésion au Marché. Des comités locaux ont été institués dans tout le pays, mais la campagne était dirigée par un centre et les activités étaient entièrement coordonnées. Cette campagne a été menée par une seule personne, Arne Haugestad, qui a élaboré la stratégie et les tactiques et en a dirigé l'application. Malgré cette centralisation, les organismes locaux ont travaillé très fort et chaque localité a semblé avoir son propre « Enoch Powell ».

Les adversaires de l'adhésion au Marché ont créé un journal à grand tirage, le « EEC News », qui au début a paru à intervalles irréguliers, puis à tous les mois, et finalement à toutes les quinze semaines, durant les dernières étapes de la campagne.

Vers la fin, chaque édition était tirée à 1,300,000 exemplaires, ce qui représente un exemplaire pour trois habitants. Les partisans distribuaient le journal de porte à porte dans toute la Norvège et confiaient souvent cette tâche à des écoliers. De plus, on a publié

public pouvait se procurer gratuitement en remplissant les formulaires de demande publiés dans les journaux. Les gens pouvaient également se procurer une des nombreuses petites brochures résumant les principales questions concernant l'adhésion. À l'exception d'une lettre du premier ministre adressée à tous les électeurs et distribuée en septembre 1972, juste avant la tenue du référendum, aucune publication n'a été distribuée au public sans que celui-ci n'en fasse la demande.

En mars 1972, le gouvernement a publié un document d'intérêt général qui était fort utile aux orateurs. En effet, cette publication donnait des réponses à cent questions portant sur tous les sujets ayant trait à la question de l'adhésion. Le gouvernement a également mis sur pied un service téléphonique spécial assuré par des experts chargés de répondre à toutes les questions qui leur étaient soumises.

Organisme favorable à l'adhésion au Marché commun

Avant mai 1972, il n'existait aucun organisme favorable à l'adhésion au Marché, exception faite d'un Mouvement européen de petite envergure soutenu principalement par des adhérents d'Oslo. Au printemps de 1971, le Mouvement européen avait fait des démarches auprès du Parti travailliste et du Congrès des syndicats en vue de créer un organisme favorable à l'adhésion au Marché, qui regrouperait tous les partis politiques, mais certains membres de ce parti s'étaient opposés à l'idée de former une union avec les partis adverses. Ils soutenaient notamment qu'une telle coalition inciterait les adversaires de l'adhésion au Marché à former une coalition semblable des partis, et qu'il serait préférable d'éviter toute coopération ouverte avec d'autres partis favorables à l'adhésion tant que le Parti travailliste et les syndicats n'auraient pas défini, à la suite de négociations, leurs lignes de conduite officielles à l'égard de l'adhésion.

Finalement, en février 1972, tous les partis, sauf le Parti travailliste et les syndicats, ont formé un organisme de front favorable à l'adhésion au Marché, appelé «Oui à la CEE». Ce n'est qu'en mai 1972 que les diss-

même si le référendum était consultatif, le Parlement serait lié par ses résultats. La campagne menée au nom des vacances estivales à la mi-août, à quelque cinq semaines du référendum, tenu le 25 septembre. Durant les deux premières semaines, la campagne n'a pas réussi à susciter l'intérêt du pays qui était tout absorbé par les Jeux olympiques de Munich. En somme, la campagne favorable à l'adhésion au Marché n'a battu son plein que pendant trois semaines environ.

Finances publiques

Le Parlement a affecté des fonds spéciaux à la campagne. Environ 5 millions de kronas ont été accordés aux partis politiques, au prorata de leur importance numérique au Parlement. De plus, environ 1,25 million de kronas ont été versés à chacun des deux organismes favorable et défavorable à l'adhésion au Marché; par ailleurs, on estime que le gouvernement lui-même a dépensé de 2 à 3 millions de kronas pour sa propre campagne d'information. En somme, quelque 10 millions de kronas, puisés à même les fonds publics, ont été affectés à la campagne dans ce pays de moins de quatre millions d'habitants. Au sein du Royaume-Uni, compte tenu du chiffre de sa population, une dépense proportionnelle de fonds publics aurait frisé les 10 millions de livres. Les partis politiques ainsi que les organismes favorable et défavorable à l'adhésion au Marché étaient libres de disposer à leur gré des sommes reçues. Par conséquent, les fonds pouvaient servir à la propagande dont le contenu était déterminé par les partis et les organismes bénéficiaires de cette aide.

Publicité gouvernementale

On a commencé à négocier l'adhésion au Marché en 1970. À partir de mai 1971, le Service de presse du gouvernement a commencé à publier des brochures exposant en détail les politiques de la Communauté relatives à des sujets tels que l'agriculture, la pêche, les affaires sociales, l'industrie, etc. Pendant l'année, le gouvernement a publié environ 14 brochures que le

Chapitre IV:

DÉCISION DE LA NORVÈGE DE NE PAS ADHÉRER À LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE
RÉFÉRENDUM DU 24 SEPTEMBRE 1972

Cadre juridique

La Constitution norvégienne ne prévoit aucune disposition relative aux référendums. En somme, en parcourant l'histoire de la Norvège avant 1972, on constate que ce pays n'a eu recours à un tel processus démocratique qu'à quatre reprises: les deux référen- dum de 1905, l'un au sujet de la dissolution de l'union avec la Suède, et l'autre qui visait à déterminer si la Norvège devait devenir une monarchie ou une répu- blique; par ailleurs, il y a eu le référendum de 1919 qui a instauré la prohibition, et celui de 1926 qui l'a abolie.

En 1962, lorsque la Norvège envisageait d'adhérer au Marché commun, aux côtés du Royaume-Uni, il était convenu que la question serait tranchée par voie de référendum. Un Livre blanc publié en 1967 recomman- dait que le gouvernement consente à tenir un référen- dum si le Parlement approuvait l'adhésion de la Nor- vège à la Communauté par suite de ces nouvelles dé- marches en vue de l'adhésion. Finalement, en 1970, on s'entendait pour tenir un référendum sur la question après que l'adhésion serait négociée. Cette position était renforcée par l'existence de divergences de vues sur cette question à l'intérieur des partis politiques. Le référendum devait toutefois avoir un simple caractère consultatif; en effet, le Parlement devait ensuite se pro- noncer sur la question avec une majorité des trois quarts de ses membres pour que celle-ci soit approu- vée. Avant la tenue du référendum, les deux tiers envi- ron des députés favorisaient l'adhésion, mais il était prévu que l'on obtiendrait la majorité nécessaire du Parlement si la population approuvait l'adhésion lors du référendum. On soutient également que le gouver- nement aurait quand même obtenu la majorité requise, en définitive, s'il n'avait pas promis ni tenu de réfé- rendum.

Partis politiques

Le Parlement de 1972, composé de 150 membres, regroupait cinq partis politiques qui, avant le référen- dum, différaient d'opinion au sujet de la question de l'adhésion: des 74 membres du Parti travailliste, 65 étaient en faveur et neuf contre. Les 29 membres du Parti conservateur favorisaient tous l'adhésion. Sept

membres du Parti libéral étaient en faveur, six contre. Le Parti chrétien, représentant les adhérents de la Low Church et les non-conformistes, était divisé en deux camps, sept en faveur, sept contre. Les 21 membres du Parti centriste, représentant les fermiers, étaient tous contre.

Calendrier de la campagne officielle

La Norvège a mis fin aux négociations le 14 janvier 1972 et a signé le traité à Bruxelles le 23 janvier de la même année. Un Livre blanc d'une grande portée, expo- sant non seulement les dispositions négociées mais aussi toutes les conséquences imaginables de l'adhé- sion, a été déposé au Parlement le 6 mars 1972. Outre les questions centrales, le document traitait, entre autres choses, des conséquences de l'adhésion sur le marché des vins en Norvège et les services sociaux, et même sur la politique touchant les jardins d'enfants. L'objet du Livre blanc était de signaler les secteurs qui subiraient des changements et les autres, d'intérêt public, sur lesquels l'adhésion n'aurait aucun effet.

À la suite de la publication du Livre blanc, tous les partis politiques et les syndicats ont débatté longue- ment quant à sa teneur. En ce qui concerne le Parti travailliste, par exemple, le débat a pris naissance au niveau même de la population, puis s'est étendu à celui des comités et des régions, pour ensuite culminer à la conférence nationale tenue par le Parti travailliste en mai 1972; à cette occasion, l'adhésion a obtenu une majorité importante des suffrages. Les syndicats ont procédé de façon semblable, le débat s'étant terminé par la tenue d'un congrès spécial au début de juin 1972, au cours duquel l'adhésion a été approuvée par une majorité écrasante. Les autres partis politiques ont entrepris des démarches semblables, chacun se pro- nonçant sur la question, à l'exception des partis libéral et chrétien qui ont décidé d'attendre pour prendre posi- tion et sont restés divisés.

En juin 1972, le Parlement a délibéré sur la question pendant trois jours sans la mettre aux voix. C'est à ce moment qu'il a adopté la loi prévoyant un référendum consultatif. La question allait être décidée à la simple majorité des voix; par ailleurs, il était convenu que,

1971	Le gouvernement dépose devant le Parlement un Livre blanc sur les résultats des négociations relatives à l'adhésion au Marché commun.	automne	Le Parti travailliste, à son congrès, se prononce contre l'adhésion globale.	automne	Les tenants du Parti travailliste en faveur de l'adhésion au Marché commun organisent un colloque socialiste européen au cours duquel les leaders socialistes du continent prennent la parole.	1972	janvier	Signature du Traité d'adhésion. Au mois de février, le gouvernement dépose devant le Parlement un projet de loi prévoyant la tenue d'un référendum pour modifier la Constitution.
	Les syndicats tiennent des réunions individuelles de délégués, puis convoquent une réunion spéciale des délégués du TUC irlandais. Une résolution y est prise, à majorité écrasante, contre l'adhésion.	de janvier à mars	Le <i>Fianza Fall</i> organise des colloques d'une journée dans chacune des 44 circonscriptions.	le 17 avril	Début de la campagne officielle qui dure trois semaines.		le 10 mai	Le projet d'adhésion est adopté par 83 p. cent des suffrages contre 17 p. cent.

lation des travailleurs. L'opposition des pêcheurs a été étouffée dans l'œuf par les campagnes locales très efficaces des activistes des partis. Les craintes des pêcheurs furent dissipées par l'assurance que la politique de la Communauté sur les pêches serait renforcée. Parmi les autres questions soulevées, signalaions l'effet des politiques régionales et de la coopération industrielle sur la réduction des divisions entre le Nord et le Sud, et la diminution de la dépendance de l'Irlande vis-à-vis du Royaume-Uni, une fois qu'elle serait membre du Marché commun.

Les adversaires se sont efforcés de faire rejeter l'idée de l'adhésion à part entière au profit de celle de l'association. Devant les femmes au foyer, ils ont surtout parlé du coût de la vie et comparé les prix des aliments à ceux des magasins du continent. Les autres grands problèmes traités sont les suivants: l'appauvrissement d'un pays situé à la périphérie de la Communauté et l'incapacité de la plus grande partie de l'industrie traditionnelle à soutenir la libre concurrence. Il s'ensuivrait un chômage considérable, une nouvelle vague d'émigration et partant une dépopulation encore plus grande, la vulnérabilité des petits lopins de terre agricoles, la crainte de l'immigration massive des Italiens, la participation inévitable de l'Irlande neutre à l'OTAN et aux guerres à l'étranger; enfin, la perte pour l'Irlande de sa souveraineté et du contrôle de ses affaires intérieures.

Conclusions de la campagne

Le succès des partisans de l'adhésion repose sur une coordination des plus étroite entre le Mouvement européen, le gouvernement, les agriculteurs et les deux principaux partis politiques. La mise en œuvre d'une assez longue campagne d'éducation minutieusement planifiée a permis de bien faire comprendre les problèmes aux personnes qui façonnent l'opinion publique et qui, une fois de plus, ont joué un rôle décisif au cours de la campagne réelle du référendum. Grâce à une excellente organisation, le *Fianna Fail*, en collaboration avec le *Fine Gael*, a mené une campagne en profondeur qui lui a permis d'arracher les voix nécessaires le jour venu. Le recensement des groupements d'inté-

rés spéciaux et la neutralisation de l'opposition naissantes des partisans de première heure a permis de limiter l'opposition verbale aux marginaux. Le public a été flatté de l'attention qu'on lui accordait et il s'est montré sensible au fait qu'on a simplifié pour lui en quelques arguments très bien présentés les problèmes complexes, formulé sur laquelle les partisans ont fondé leur campagne. Les problèmes sont ainsi devenus dans les pubs, les foyers, de même qu'au travail, l'objet de discussions intelligentes et cohérentes d'où étaient absentes l'animosité et la passion. Bien que les adversaires de l'adhésion aient protesté contre le financement public du Mouvement européen et des partisans par le biais du Service de renseignements du gouvernement et des organes d'information, aucune amertume véritable n'en a résulté. Lorsque la décision fut prise dans le cadre du référendum, l'opposition a accepté le verdict et a entrepris de jouer un rôle positif dans la Communauté. Le Parti travailliste a abandonné toute opposition et il est maintenant, avec les syndicats ouvriers, le participant le plus actif au sein des institutions européennes. Les programmes d'éducation organisés par les syndicats ouvriers, par exemple, sont maintenant conçus en fonction de la diminution européenne.

CHRONOLOGIE

1937	Un plébiscite sur la Constitution permet d'adopter le référendum comme moyen de modifier la Constitution.
1954	Création du <i>Irish Council of the European Movement</i> .
1959	Tenue d'un référendum visant à faire abolir la représentation proportionnelle. Proposition rejetée.
1968	Tenue d'un référendum visant à modifier le nombre d'électeurs pour chaque député. Proposition rejetée.
1971	Lancement, par un groupe d'étude formé de professeurs d'université et d'économistes, de la campagne contre l'adhésion au Marché commun.

ties n'a eu recours au système de lettres pendant la campagne. Elles ont plutôt inondé les journaux nationaux et locaux des textes des discours prononcés par leurs partisans respectifs. Au cours des dernières étapes de la campagne, ils furent tous publiés, et *The Irish Times* a consacré chaque jour plusieurs pages à ces rapports. Les partisans ont planifié la campagne de presse avec beaucoup de soin, tant le contenu des communications que leur à-propos. Ceux-ci ont joué un rôle particulièrement important dans les journaux locaux pour couvrir toutes les réunions tenues dans leurs localités. La couverture des événements par les journaux a été complétée par la publicité exhaustive qu'ont faite sur-tout les partisans. Enfin, les journalistes de tous les journaux, en particulier les correspondants chargés des questions industrielles, ont participé régulièrement à des séances d'information et on les a aidés à préparer des articles favorables à l'adhésion.

Questions soulevées au cours de la campagne

Les partisans ont concentré leur intérêt sur quelques problèmes essentiels que l'on peut résumer ainsi: difficile pour l'Irlande de ne pas adhérer au Marché commun si le Royaume-Uni le fait; prospérité agricole; accroissement des investissements étrangers et des exportations dans une Europe où se pratique le libre-échange, d'où augmentation des emplois au pays et arrêt de l'émigration. Au cours des années soixante, l'Irlande a connu une croissance industrielle substantielle grâce aux investissements étrangers de l'Allemagne et de la Hollande qui ont dépassé ceux du Royaume-Uni. La promesse de la multiplication des emplois, fondée sur une expérience vécue, a su persuader.

La crainte de voir passer les terres aux mains des étrangers a été effectivement apaisée au cours des négociations axées sur l'adhésion, le contrôle de la vente étant laissé au gouvernement irlandais pour toute la période de transition. La peur de l'immigration libre, et en particulier celle des Italiens, a également été apaisée par la remise, à la fin de la période de transition, de l'application des dispositions relatives à la libre circu-

sonnes à revenu moyen qui ont choisi cette façon pour protester contre le rôle prépondérant joué par les partisans pendant la campagne, et contre la prétendue partialité des organes d'information.

Influence européenne

Quelque trois cents partisans de l'adhésion, hommes politiques, universitaires et autres personnes triées sur le volet, ont été envoyés à Bruxelles par le bureau de d'information tandis que plusieurs fonctionnaires de la CEE se rendaient un peu partout en Irlande pour prendre la parole. Les partisans de l'adhésion du Parti travailliste ont organisé, à l'automne de 1971, un colloque des socialistes européens au cours duquel les leaders socio-démocrates du continent ont pris la parole. Quelques-uns des porte-parole du continent ont obtenu beaucoup de succès au cours des discussions touchant leurs domaines de compétence; d'autres ont été jugés improductifs lorsqu'ils ont pris la parole en public.

Rôle des organes d'information

La radio et la télévision ont largement couvert le débat, principalement dans le cadre de leurs émissions d'affaires publiques et d'une série spéciale de discussions télédiffusées. Celles-ci, dans l'ensemble, ont été favorables à l'adhésion au Marché commun. Un important débat télédiffusé qui a duré toute une soirée a pris l'allure d'un procès devant jury où sont convoqués des témoins. Comme à l'occasion d'une émission semblable organisée par le réseau BBC de Grande-Bretagne en 1971, le débat au cours duquel les deux parties en présence jouissaient d'un temps égal d'antenne a fini en faveur des adversaires de l'adhésion.

Dans leurs éditoriaux, tous les journaux nationaux, soit quatre quotidiens du matin, deux du soir et deux hebdomadaires du dimanche, ont favorisé l'adhésion au Marché commun. La plupart des hebdomadaires s'adressant aux hommes d'affaires et aux agriculteurs en ont fait autant. Un seul d'entre eux, le *Hibernian*, pendant du *Statesman*, s'y est opposé. Aucune des par-

Tout au long de la campagne intensive, les membres actifs des partis ont visité les électeurs. Le jour du référendum, le transport des électeurs vers les bureaux de scrutin s'est fait à partir d'un bureau central de transport organisé par tous les partis. Le *Fianna Fail* s'est chargé de la grande partie des travaux d'organisation, de tournées et de relance, mais les membres du *Fine Gael* et les cultivateurs lui ont beaucoup aidé. Par exemple, les cultivateurs ont réussi à inciter les gens à voter dans les circonscriptions agricoles. Aucun effort n'a été épargné pour que la population vote en grand nombre et, en fait, le pourcentage de la participation a été très élevé, soit 71 p. cent et la victoire a été remportée à près de cinq contre un.

Campagne défavorable à l'adhésion au Marché commun

Au début de 1971, un groupe d'étude formé de professeurs d'université et d'économistes représentant les intérêts des petites entreprises et du secteur agricole lançait une campagne contre l'adhésion au Marché commun. Ce groupe d'intellectuels, fort bien orchestré et très homogène, a demandé et obtenu l'aide d'éminents économistes britanniques, dont les professeurs Nicholas Kaldor et E. T. Nevin, de Swansea. Il a publié un certain nombre d'opuscules bien étayés sur les conséquences de l'adhésion de l'Irlande à la Communauté, notamment une analyse économique (53 pages) de l'incidence de cette adhésion et un document de 32 pages sur les répercussions de l'union monétaire pour les régions périphériques. Il a aussi publié des plaquettes plus minces intitulées : *Why Ireland should not join, The alternatives to membership, The Economic and Political Implications*, de même qu'un éventail d'articles, de prospectus et de dépliants sur les prix, l'agriculture, la souveraineté, etc. Le travail de ce groupe a constitué l'essentiel de la campagne.

Il a été complété plus tard par les publications de l'*ITGWU*, du Parti travailliste ainsi que des organisations officielles et provisoires que sont le *Sinn Féin* ou l'*IRA*. Au nombre des publications des syndicats ouvriers, signalons les brochures intitulées «*How would*

C'est de l'*ITGWU* que vient la presque totalité des fonds consacrés à la campagne contre l'adhésion au Marché commun. Le reste a été réuni grâce à des collectes publiques ou des quêtes porte à porte. Le Parti travailliste, lui-même financé pour une bonne part par les syndicats ouvriers, n'a fourni qu'une aide monotaire très minime. Ses membres ont joué un rôle muet pendant la campagne, à l'exception d'un ou de deux hommes politiques qui ont d'ailleurs été généralement reconnus comme les meilleurs porte-parole de la cause anti-Marché commun.

Les adversaires de l'adhésion manquaient de bons renseignements pour étayer leurs arguments et ils ne comptaient que très peu d'orateurs compétents. Leurs arguments se limitaient pour la plupart à des slogans. L'extrémisme de certaines de leurs déclarations a permis aux partisans de l'adhésion de les associer dans l'esprit du public à l'étiquette subversive du répulicanisme militant et violent. Au cours des débats entre adversaires et partisans, ces derniers ont tenu le haut du pavé grâce à la somme de leurs connaissances et à l'envergure de leurs orateurs. Le plus surprenant, c'est l'inefficacité de la campagne anti-Marché commun menée par les syndicats ouvriers auprès de leurs propres membres.

L'action des groupes disparates d'adversaires n'a pas été coordonnée. Ils n'ont pas bien pensé leurs arguments, et tout au long de la campagne, ils ont semblé agir d'instinct. Leur organisation de base manquait de cohérence. A vrai dire, il était presque impossible d'unir les opposants qui, aux yeux de la population, semblaient dominés par des réfractaires et des détractés. Le seul élément compensatoire a été le rôle du Parti travailliste dont l'opposition à l'adhésion était respectée parce qu'elle légitimait le choix démocratique. On prétend qu'une fraction importante des voix opposées à l'adhésion au Marché ont été exprimées par des per-

principaux dirigeants du Parti pour la circonscription en cause assistaient à ces réunions, ce qui constituait une force d'environ trois mille porte-parole du parti chargés non seulement d'adresser la parole aux réunions du parti et aux autres réunions locales, mais aussi de persuader le public dans les pubs, au travail, etc. Le *Fine Gael* a mené une campagne semblable mais moins intensive, et a tenu des réunions d'information pour les membres actifs du Parti dans la plupart des circonscriptions.

Ces membres ont étudié attentivement chaque groupe d'intérêt local afin de déterminer de quelle façon agir sur eux. Ils ont utilisé des mesures distinctes, appropriées à chaque groupe d'intérêt dont les pêcheurs, les petits propriétaires, les femmes au foyer et les travailleurs de l'industrie. On a examiné distinctement le cas de chaque industrie et préparé des arguments appropriés à chacune. Compte tenu de l'hostilité des syndicats, cet aspect de la campagne était particulièrement important. Durant les années soixante, et surtout dans les secteurs hautement techniques, l'industrie avait évolué rapidement, mais la plupart des industries de main-d'œuvre tiraient leur origine d'entrepises familiales traditionnelles dans les secteurs statistiques, etc. Un des grands facteurs qui ont joué sur l'issue du référendum dans ce pays où le taux de chômage se maintient à 7 p. cent ou plus était la peur de la concurrence de l'étranger et celle de la perte d'emplois.

Toute la campagne a été élaborée avec soin et on l'a axée progressivement sur l'aspect information; de plus, elle a été longue, s'échelonnant de l'automne 1971 à avril 1972. Les trois dernières semaines de la campagne officielle ont été orchestrées très attentivement. Elle a été lancée par le premier ministre et, au cours de la première semaine, les discours ont surtout porté sur les nécessités de la vie et se sont attaqués de façon soutenue aux arguments des adversaires de l'adhésion. Au cours de la deuxième semaine, on s'est limité à quelques thèmes positifs importants que l'on a répétés dans les réunions tenues partout au pays. On a consacré la dernière semaine à l'idée de l'Europe sans frontière et à la place des Irlandais et de leurs descendants dans une Europe unie.

Les deux principaux partis politiques ont produit chacun un simple feuillet sous forme de discours d'élection, et l'ont distribuée à chaque électeur au pays. Ils ont également fait publier un grand nombre d'affiches portant un simple OUI; ces affiches ont été apposées dans les endroits réservés à cet effet, mais aussi sur les panneaux d'affichage et les lampadaires dans tout le pays. On a également utilisé abondamment les macarons, insignes, étiquettes auto-collantes pour voitures, etc.

La campagne a été dirigée par une équipe d'environ quarante orateurs du Mouvement européen qui ont pris la parole aux réunions publiques tenues dans tout le pays, cela presque à plein temps pendant toute la première moitié de 1972 et jusqu'au référendum, en mai. Le Mouvement leur a versé des indemnités de voyage et de subsistance. Les partis politiques, les organisations agricoles et d'autres organismes intéressés ont tenu des réunions. L'*Irish Countrywomen's Organisation*, le plus grand mouvement féminin du pays, a aussi joué un rôle important. Aux expositions industrielles et agricoles, la plupart des publications favorisant l'adhésion à la CEE. Le plus grand hebdomadaire agricole de l'Irlande est devenu le principal véhicule de propagande en faveur du Marché commun, dans les campagnes.

Les deux principaux partis politiques ont joué un rôle fondamental. De janvier à mars 1972, le *Fauna Fail* a organisé des colloques d'une journée dans chacune des quarante-quatre circonscriptions parlementaires. Quatre experts, comprenant toujours un ministre et, habituellement, des professeurs d'université, prenaient la parole au cours de ces colloques. Quelque 75 des

Rôle de l'administration gouvernementale

Un certain nombre de fonctionnaires ont été détachés et chargés de créer un service de renseignements sur la Communauté économique européenne au ministère des Affaires étrangères. On doit à ce service plusieurs publications dont la principale est une brochure de portée générale intitulée *Into Europe*. Une autre s'intitulait « l'Irlande du Nord et du Sud dans la CEE » et d'autres portaient sur « l'achat de terrains », document important destiné à atténuer les craintes de voir les étrangers acheter massivement des terres en Irlande, « le coût de la vie », « le petit cultivateur et la CEE » et « les avantages et les inconvénients de l'adhésion et du statu quo ».

Les fonctionnaires ont fourni tous les renseignements nécessaires aux principaux orateurs des partis dans l'adhésion au Marché commun. D'autres, qui faisaient partie d'organismes publics comme *l'Industrial Development Authority* et les offices de commercialisation, ont été encouragés à parler en faveur de l'adhésion dans des réunions publiques autres que les réunions de partis et se sont vu accorder pleine liberté de le faire.

On a effectué des sondages d'opinion afin de déterminer quelles questions inquiétaient le plus la population. Ces sondages ont servi à déterminer les sujets des brochures et ont guidé les orateurs favorables à l'adhésion au Marché commun dans le choix de leurs arguments. Les fonctionnaires ont également collaboré étroitement avec le Mouvement européen et deux partis politiques importants. En même temps, les adversaires de l'adhésion pouvaient utiliser le service d'information du gouvernement et en obtenir des données, sur demande.

Ressources financières affectées à la campagne

Officiellement, les fonds publics ne pouvaient être utilisés que pour renseigner l'électorat. Le montant des fonds publics effectivement engagés pour les publications, les salaires, les sondages et d'autres activités n'a pas été publié séparément. Ces sommes ont été tirées de divers crédits et fonds publics et, selon une

Organisme et campagne en faveur de l'adhésion

au Marché commun

source bien informée, ont atteint environ 250,000 livres. De plus, le gouvernement a accordé un octroi officiel de 10,000 livres au Mouvement européen et lui a fourni un autre montant de 20,000 livres par d'autres moyens. Le Mouvement a également recueilli 45,000 livres en dons provenant des industries. Le Parti gouvernemental, le *Finnia Fail*, a engagé de 60 à 70,000 livres, et le *Fine Gael*, environ 10,000 livres. En comparaison, les adversaires avaient des moyens financiers restreints. Leurs dépenses totales, financées en grande partie par l'*ITGWU*, ont atteint environ 40,000 livres, soit un dixième des dépenses des partisans. Ces sommes ont été fournies en partie par les syndicats, le reste provenant de dons du public.

Le conseil irlandais du Mouvement européen a été fondé en 1954. À partir de 1958, il a joué un rôle actif et prépondérant auprès de ceux qui faisaient l'option publique à l'époque. Ses membres étaient des partisans aussi bien que des industries et son comité exécutif se composait de chefs de file de la politique, de l'industrie, de l'agriculture, des entreprises de l'État et des organismes publics. Au cours des deux tentatives précédentes en vue d'adhérer à la Communauté, en 1960-1963 et en 1966-1967, il était le principal organisme central de tous les partis dans la direction de la campagne. Il a suscité une collaboration très étroite entre le ministère des Affaires étrangères et les deux principaux partis politiques. Le comité exécutif du Mouvement, qui se rencontrait souvent et régulièrement, et même tous les jours à l'heure du déjeuner vers la fin de la campagne, surveillait la direction des activités. Le Mouvement a publié un certain nombre de brochures bien faites, dont une de quarante-huit pages intitulée *Opportunity — Ireland and Europe*, une de seize pages sur les aspects culturels et neuf de quatre pages portant un même titre: *Understanding EEC*, cou-

ADHÉSION DE L'IRLANDE À LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE: RÉFÉRENDUM DU 10 MAI 1972

Cadre juridique

Un plébiscite sur la Constitution, tenu en 1937, prévoyait la tenue de référendums sur les amendements proposés à la Constitution et déjà approuvés par le Parlement. Un référendum n'exigeait qu'une majorité simple des suffrages. Trois référendums avaient eu lieu avant celui sur l'adhésion à la Communauté. Ceux de 1959 et 1968 avaient pour but d'abolir la représentation proportionnelle et, celui de 1968, de faire changer le nombre d'électeurs pour chaque député. Les trois modifications furent rejetées, malgré leur adoption par le Parlement et leur recommandation par le gouvernement. Le référendum sur l'adhésion à la Communauté était donc défavorisé par les précédents des refus de l'électorat irlandais d'approuver des modifications de leur Constitution. Le gouvernement irlandais était déterminé à tout mettre en œuvre pour obtenir un résultat favorable à cette occasion.

Partis politiques, cultivateurs et syndicates

Le *Dail* de 1972 se composait de 144 membres, dont 75 du *Fianna Fail*, le Parti gouvernemental, 52 du *Fine Gael* et 17 du Parti travailliste. Les deux principaux partis avaient comme politique, déjà établie au cours de la première tentative du Royaume-Uni de se joindre à la Communauté européenne en 1961-1963, de faire du Royaume-Uni un membre à part entière, si celui-ci y adhérait, plutôt que de choisir l'autre option, notamment le statut de membre associé que certains préféraient, voyant là un moyen de protéger l'industrie irlandaise en voie de développement, mais cependant encore fragile. Ainsi, à l'issue de négociations fructueuses, les deux principaux partis n'ont pas eu à prendre de décision officielle. Préférant le statut de membre associé, les membres du Parti travailliste, à leur congrès de l'automne 1971, ont voté contre l'adhésion à part entière. Toutefois, l'opposition du Parti au Parlement n'était pas très enthousiaste. Comme l'agriculture demeurait l'activité principale en Irlande, l'attitude des cultivateurs devant l'adhésion était très importante. Sauf pour certains petits propriétaires, surtout dans l'ouest de l'Irlande, qui craignaient les conséquences de cette intégration, une majorité importante

Calendrier de la campagne officielle

A la fin des négociations en 1971, le gouvernement a soumis au Parlement un Livre blanc sur leurs résultats. Ce dernier a débattu la question avant la fin de l'année et a voté en faveur de l'adhésion, ce qui a permis au gouvernement de signer le traité d'adhésion, en janvier 1972. Par la suite, le gouvernement a présenté au Parlement, en février, un projet de loi prévoyant la tenue d'un référendum afin de modifier la Constitution. Ce projet a été adopté rapidement. Le gouvernement a décidé que le référendum se tiendrait le 10 mai 1972 et a rédigé en ces termes la question à poser aux électeurs: «Approuvez-vous le projet d'amendement à la Constitution contenu dans le projet de loi de 1971 visant le troisième amendement à la Constitution?» La campagne officielle a commencé le 17 avril 1972 et a duré trois semaines. Les résultats du référendum ont été de 83 p. cent des voix en faveur de l'adhésion et de 17 p. 100 contre, pour une participation de 71 p. cent de l'électorat, par rapport à 58 p. cent en 1959 et à 65 p. 100 en 1958.

a voté pour l'adhésion. Cette résolution. Seul le *Workers Union* de l'Irlande dont le siège social était en Angleterre qui ont appuyé tout les syndicats des transports et des métiers et ceux l'adhésion a été adoptée à forte majorité. Ce sont sur délégués du *TUC* au cours duquel une résolution contre 1972 et ont ensuite convoqué un congrès spécial de tenu des conférences de délégués au cours de janvier les plans industriel et politique. Certains syndicats ont syndicates ont habituellement beaucoup de poids sur effectif de 150 000 syndiqués. Par conséquent, les qui a des bureaux dans chaque ville irlandaise, avait un *Irish Transport and General Workers Union (ITGWU)*, toute l'Irlande du Nord et du Sud, comptait alors environ 350.000 membres. Sa section la plus importante, syndiqués. Le *Trade Union Congress (TUC)*, qui couvre des industries manufacturières et de service sont bien ment a rejeté cette option. Les travailleurs irlandais sion à part entière. Pour sa part, le *Trade Union Movement* de cultivateurs se sont prononcés en faveur de l'adhé-

Le premier ministre, monsieur Mackenzie King, a dit aujourd'hui que, d'après les résultats connus du référendum terre-neuvien, une majorité substantielle se prononcerait en faveur de la Confédération avec le Canada mais que le gouvernement du Canada ne pouvait pas se prononcer officiellement avant que le résultat final du vote ne soit officiellement communiqué à Ottawa, ce qui serait une affaire de quelques jours.

Le 30 juillet, à 22 heures, des déclarations officielles furent simultanément publiées à Londres, à Ottawa et à Saint-Jean, précisant que le résultat final du vote était de 77,869 voix en faveur de la Confédération contre 71,464 voix en faveur du gouvernement responsable. Les déclarations mentionnaient « que le résultat du plébiscite en faveur de l'union des deux pays était clair et que, sans qu'il soit possible de s'y méprendre . . . le résultat avait été obtenu sans aucun signe d'influence ou de pression de la part du Canada. » Elles indiquaient également que « le gouvernement canadien conférerait avec les gouvernements de Terre-Neuve et du Royaume-Uni afin d'établir les modalités constitutionnelles appropriées pour mettre en application la décision prise par la population de Terre-Neuve. »

Par la suite, et plus précisément d'octobre à décembre 1948, on entreprit de négocier les conditions finales d'union. Le Canada était représenté par un Comité spécial du Cabinet et Terre-Neuve, par une délégation que son gouvernement avait nommée. Le Parlement canadien et le gouvernement de Terre-Neuve ayant approuvé les termes de l'union, le Parlement canadien remit ensuite une adresse au Roi, ce qui entraîna l'adoption, par le Parlement britannique, d'une loi autorisant Terre-Neuve à entrer dans la Confédération canadienne. L'union se réalisa une minute avant minuit le 31 mars 1949, et les cérémonies d'usage eurent lieu à Ottawa et à Saint-Jean, le lendemain.

CHRONOLOGIE

1945 le 11 décembre Le gouvernement Allée de Londres fait part de ses intentions de prendre les dispositions nécessaires pour que soit élue une Assemblée nationale à Terre-Neuve.

1946 le 21 juin Election des délégués à l'Assemblée nationale. Une délégation de l'Assemblée se rend à Londres. Formation de la *Responsible Government League*. Pourparlers à Ottawa entre la délégation terre-neuvienne et le gouvernement canadien. Le Canada envoie à St. John les *Proposed Arrangements for the Entry of Newfoundland into Confederation*. Le Message (*Despatch*) du gouvernement britannique précise les questions à soumettre aux électeurs de Terre-Neuve. Le *Referendum Act* est adopté. le 15 mars le 22 mars le 5 avril La *Confederate Association* lance sa campagne en faveur de la Confédération. Distribution du premier numéro du journal *The Confederate*. Annonce de la date du référendum. Le *Referendum (Advance Poll) Bill* est déposé. le 12 mai le 20 mai le 3 juin le 19 juin Le *Bill to amend Advance Poll Act* est déposé. L'amendement est adopté. le 2 juillet le 22 juillet le 30 juillet Le Premier ministre King accepte les résultats du deuxième référendum comme base des négociations officielles.

où la majorité lui semblerait trop faible pour justifier l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération. De plus, le gouvernement canadien désirait, avant de se prononcer, connaître les résultats de l'élection qui se tiendrait au Québec, le 28 juillet.

Le référendum eut lieu le jeudi 22 juillet. Les résultats des bureaux provisoires de scrutin indiquaient 75,718 voix en faveur de la Confédération et 70,733 en faveur du gouvernement responsable. Le gouvernement canadien choisit de décider de sa réaction le mardi suivant le scrutin du jeudi.

La *Responsible Government League* fit rapidement connaître sa désapprobation en protestant contre tout changement radical du statut national et de la citoyenneté des Terre-Neuviens qui pouvait résulter d'une simple majorité de 52 p. cent des voix. Elle s'opposerait de toutes ses forces à toute décision visant à réaliser la Confédération à moins que les gouvernements dûment élus n'entament des négociations sur la question. Elle demandait l'élection d'une majorité parlementaire, nommée par la population, pour négocier avec le Canada. Comme elle ne représentait qu'une partie de l'opposition, la Ligue n'avait pas beaucoup d'appui. La population semblait, en général, accepter le résultat du scrutin et le télégramme dans lequel la Ligue exprimait son avis contraire visait surtout à soulever l'opinion publique en sa faveur. Seule une minorité de Terre-Neuviens semblait s'intéresser aux aspects juridiques et constitutionnels de l'entrée dans la Confédération, d'après le rapport soumis par le Haut-Commissaire suppléant du Canada à Terre-Neuve. Les entrevues avec certains dirigeants terre-neuviens, y compris des opposants à la Confédération, aboutirent à un accord général: puisque le sort en était jeté, il ne restait plus qu'à réaliser l'union.

Sur la foi de ces rapports, le gouvernement canadien décida de considérer la majorité comme suffisamment grande pour justifier l'adoption des mesures requises pour obtenir l'assentiment du Parlement à l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération. Aucune déclaration ne fut officiellement publiée avant que le Royaume-Uni n'ait eu le temps d'étudier et de commenter la déclaration proposée pour le 28 juillet 1948. Un communiqué de presse soulignait:

vien à la justice émit l'opinion que si la majorité exprimée était faible, si les opinions étaient partagées de façon tranchée mais à peu près égale, il ne serait pas sage d'instaurer des changements constitutionnels irrévocables. La Commission craignait pour sa part qu'à cause des sentiments très vifs qu'éprouvait la population de l'île sur la question, il y ait danger que des désordres éclatent si la Confédération était réalisée alors que la majorité des voix exprimées était faible. Il ne semblait pas y avoir raison de croire que la majorité serait grande, et il faudrait peut-être attendre une semaine après le scrutin pour connaître tous les résultats du vote.

Le Royaume-Uni, pour sa part, précisa qu'il se sentait lié par tout vote majoritaire en faveur de la Confédération, si faible soit-il, et qu'il serait prêt à prendre les mesures nécessaires pour réaliser l'union. Il remettait toutefois la décision ultime au Canada; si le Canada considérait que la majorité était trop faible pour justifier l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, alors le Royaume-Uni se plierait à sa décision. Les Britanniques croyaient qu'il était important de retarder par la suite à prendre une décision, l'instabilité pourrait régner dans l'île. Le premier ministre King était décidé à attendre. Le 19 juillet, il consulta St-Laurent qui déclara: «Je suis d'accord qu'à moins d'obtenir plus qu'une faible majorité, le Canada ne devrait pas accepter la province dans la Confédération. J'ai dit qu'il était nécessaire d'attendre et de voir ce qui se passerait si la majorité était faible.»⁴

Il était peu probable que le gouvernement canadien prenne quelque décision que ce soit quant à ce qui constituerait une majorité acceptable avant le référendum. Et il considérerait alors non seulement l'attitude des opposants à la Confédération, à Terre-Neuve. Si les leaders du groupe favorisant un gouvernement responsable acceptaient la décision de la population, le gouvernement canadien déciderait alors en conséquence. D'autre part, le Canada espérait que le Royaume-Uni endosse son attitude dans l'éventualité

⁴Premier ministre W. L. M. King, *Diary*, note du 19 juillet 1948.

tion de Terre-Neuve à voter pour ou contre la Confédération, la *Confederate Association* obtint officiellement de l'aide pour mener sa campagne, par exemple pour combattre le groupe favorable à l'union économique avec les États-Unis. L'Association recevait en toute hâte, à la demande de Smallwood, des renseignements sur des sujets comme les traités commerciaux canado-américains, ce qu'on a justifié en disant que ces renseignements auraient été mis à la disposition de quiconque en aurait fait la demande.

Chesley A. Crosbie avait annoncé, dès le 20 mars, qu'il dirigerait le *Party for Economic Union with the United States*. Le nouveau mouvement préconisait le retour au gouvernement responsable, ce qui permettrait de négocier une union économique avec les Américains; il soutenait que si l'union avec le Canada se réalisait, les Terre-Neuviens perdraient pour toujours la chance de profiter d'une association économique avec les États-Unis. Toutefois, dans ses grandes lignes, la campagne en faveur du gouvernement responsable voulait convaincre les Terre-Neuviens de rester indépendants et les mettre en garde contre les prétendus avantages de la Confédération, avantages qui s'avéreraient illusoire. La campagne en faveur du gouvernement responsable fut toutefois en grande partie le dévoiement d'un programme «méli-mélo» plutôt que l'expression sincère et cohérente d'un programme positif. La campagne en faveur de l'union économique fut très bien réussie dans l'ensemble alors que celle des fédéralistes se traduisit plutôt par un exposé positif des conditions de l'union offertes par le Canada et des avantages que Terre-Neuve retirerait de la Confédération.

À la mi-mai, on pouvait deviner que les personnes en cause et les intérêts de classe étaient à peine con-vertis, mais le débat devint rarement public. Smallwood fit des miracles en expliquant clairement les mécanismes de la Confédération mais personne ne fit vraiment sensation. Les trois parties finirent leur campagne par des tournées lors desquelles elles repriront les vieux arguments. Le 2 juin, la campagne touchait à sa fin. Les propagandistes n'avaient accordé que peu d'attention à l'option Commission; les partisans de la Confédération comme ceux du gouvernement responsable prédisaient tous une victoire écrasante.

Comment le référendum engageait les gouvernements

Lors du second vote, on accorda une faible majorité de 52,34 p. cent à la Confédération, le gouvernement responsable recueillant 47,66 p. cent des voix. C'est surtout dans la Péninsule d'Avalon qu'on avait voté en faveur du gouvernement responsable; à l'extérieur de la péninsule, tous les districts, sauf un, s'étaient prononcés en faveur de l'union. Il semble que le découpage du vote ait été partiellement calqué sur les «trinités» confessionnelles: la population de la Péninsule d'Avalon était en majorité catholique romaine et l'archevêché catholique romain avait nettement pris position contre la Confédération.

Le 2 juillet, on adopta *An Act to Amend the Referendum (Advance Poll) Act*, qui augmentait le nombre de bureaux provisoires de scrutin seraient ouverts.

Le 25 juin, les parties réouvrirent leur campagne. Elles n'apportèrent à peu près rien de nouveau et elles mirent fin à la campagne en diffusant des messages à la radio, dont certains étaient des reprises. La *Responsible Government League* passa à l'attaque en recommandant de ne pas voter pour la Confédération parce que le Canada n'offrirait aucune garantie au sujet du maintien du *Fisheries Board*. Bradley consacra son dernier discours à cette question des pêcheries et affirma que, au contraire, le gouvernement canadien n'avait aucunement l'intention de déranger le *Fisheries Board* ou quelque autre organisme qui fut utile à l'économie terre-neuvienne.

Le 3 juin, le premier vote ne résolut pas la question. Le gouvernement responsable avait recueilli 44,55 p. cent des voix, suivi de près par l'option Confédération, avec 41,13 p. cent des voix. Seulement 14,32 p. cent de la population avait voté en faveur du gouvernement de Commission. Le second référendum aurait donc lieu le 22 juillet.

Avant le jour du scrutin, les avis étaient partagés quant à ce qui constituerait une majorité suffisante pour justifier la Confédération. Le Commissaire terre-neu-

Celle-ci lança sa campagne le 5 avril 1948. Tout comme la *Responsible Government League*, l'Association fit surtout campagne en diffusant des messages à la radio et en publiant un journal hebdomadaire. Le *Confederate*, journal de l'Association, fut considéré comme un «organe de propagande supérieure» à son rival, l'*Independent*, probablement à cause de l'expérience journalistique antérieure de Smallwood. Le 7 avril, on distribuait à travers toute l'île de Terre-Neuve 60,000 exemplaires de son premier numéro. Comparativement à d'autres groupes, la *Confederate Association* était toutefois en proie à des difficultés financières très graves.

Smallwood avait embauché au début du mois de février un gérant d'affaires qui devait s'occuper de l'aspect financier de la campagne; celui-ci entreprit une tournée à travers le Canada pour essayer d'obtenir des fonds des hommes d'affaires canadiens. Il eut peu de difficultés à trouver des gens, particulièrement à Ottawa, qui croyaient que l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération serait avantageuse et qui étaient prêts à verser de l'argent à l'Association. Le problème était toutefois d'obtenir que ces hommes d'affaires s'engagent à le faire puisque, à l'époque, il n'était même pas certain que l'option Confédération figurerait au bulletin de vote. Le gérant revint donc à Terre-Neuve, n'ayant d'autre recours que d'attendre l'annonce de la décision britannique. Entre-temps, les fédéralistes s'étaient vus désavantagés, et au point de vue financier et au point de vue stratégique. Vers la fin de la campagne, les leaders fédéralistes cherchèrent de toute évidence à obtenir quelque argent «secrète» du Parti libéral canadien, bien que le gouvernement canadien ait décidé de ne pas s'engager officiellement dans le bataille. Certains hommes d'affaires et membres des professions libérales terre-neuviens étaient également sur le point de leur accorder leur appui. Par la suite, tous les partisans des grandes entreprises d'exportation de poisson furent considérés favorables à la Confédération, ce qui témoignait d'une scission définitive dans les rangs de ceux qu'on appelait les marchands de «Water Street».

Même si le gouvernement canadien avait décidé de n'exercer aucune influence pour encourager la popula-

Bretagne était incapable d'accorder plus longtemps son aide financière et, d'une façon générale, le maintien de l'autorité de la Commission le plus longtemps possible. Le Gouverneur se serait précédemment entretenu sur la forme du scrutin (avec le premier ministre britannique) à Londres et (avec le Secrétaire d'Etat aux relations avec le Commonwealth) à New York. Le Haut Commissaire émettait l'opinion que ces entretiens n'avaient servi aux personnes concernées qu'à étayer la thèse du gouverneur, même s'il devait en colter de placer l'option Confédération dans une position très désavantageuse.

La presse fut généralement d'avis que la décision de proposer l'union avec le Canada semblait être une bonne décision qui permettrait de voter d'une façon décisive et satisfaisante. Le *Daily News* (avec quelques autres journaux) fit exception et critiqua sévèrement la décision en soutenant que le gouvernement britannique avait répudié ses engagements en vertu desquels l'autonomie était en veilleuse et en affirmant que ce gouvernement avait non seulement renversé sa propre Assemblée nationale mais avait également fait fi de l'avis d'une impressionnante majorité de conseillers juridiques terre-neuviens.

Déroulement des campagnes

L'option Commission reçut peu d'appui dès le début de la première campagne référendaire. La population de Terre-Neuve avait déjà commencé à critiquer le système de Commission à la veille de la Deuxième Guerre mondiale, soit en période de marasme économique, mais même après le retour à une certaine prospérité économique, elle était désireuse de s'occuper elle-même de ses propres affaires. La vraie bataille se livrait alors entre les fédéralistes et ceux qui désiraient l'indépendance. Ce dernier groupe se divisait en deux camps: le premier favorisant le retour au gouvernement responsable pour ses avantages intrinsèques, le second considérant le gouvernement responsable comme un préjudice nécessaire à la négociation d'une union économique avec les Etats-Unis.

Gordon Bradley et Joseph Smallwood dirigeaient la *Confederate Association*, organisation administrée à partir de bureaux loués en février 1948 à St. John.

vernement avait décidé que l'union avec le Canada figurait comme troisième possibilité au bulletin de vote. Il est entendu que, dans l'éventualité où le résultat du référendum indiquerait que la population a choisi une forme de gouvernement autre que la Commission, le gouvernement de Commission resterait en place le temps qu'il faudrait pour que l'on prenne les mesures nécessaires à la mise sur pied du nouveau gouvernement. Dans l'éventualité d'un vote favorable à la Confédération, des mesures seraient prises pour permettre que tous les termes et dispositions relatifs à l'admission de Terre-Neuve comme province du Canada soient discutés et établis entre les représentants autorisés de Terre-Neuve et du Canada.²

Dans sa résolution, l'Assemblée nationale n'avait indiqué aucun temps limite relativement au maintien du gouvernement de Commission. Compte tenu du caractère temporaire du système de Commission, le gouvernement du Royaume-Uni avait donc décidé de mettre la question aux voix en proposant que la Commission reste en place pour cinq ans encore; il prenait toutefois des mesures afin de connaître, avant la fin de cette période, l'opinion de la population quant à la forme que devrait éventuellement prendre leur gouvernement. Les autres questions soumises à la population lors du référendum seraient le gouvernement responsable et la Confédération. La loi du référendum contiendrait des dispositions sur la tenue d'un second référendum, si aucune forme de gouvernement n'obtenait la majorité absolue lors du premier vote. La forme de gouvernement qui aurait alors obtenu le moins grand nombre de voix n'apparaîtrait pas au bulletin lors du second vote.

Les questions ainsi précisées, *An Act to Provide for Ascertaining at a Referendum the wish of the People as to the Future Form of Government of Newfoundland* fut soumis à la considération de la Commission et entra en vigueur le 15 mars 1948. Le *Referendum Act*, comme on l'a appelé, énonçait la formulation et l'ordre des questions qui figureraient au bulletin de vote. Les voici:

1. GOUVERNEMENT DE COMMISSION

pour une période de cinq ans

²Le Commonwealth Relations Officer au Gouverneur de Terre-Neuve, le 2 mars 1948.

2. CONFÉDÉRATION AVEC LE CANADA
 3. GOUVERNEMENT RESPONSABLE
- tel qu'il existait en 1933.

Le 26 avril, on annonça la date à laquelle le référendum aurait lieu: le 3 juin 1948 serait jour de scrutin.

Réactions à la formulation de la question

Dans certains milieux canadiens, on fit le reproche que la formulation de la question défavorisait clairement la Confédération au profit de la Commission. On croyait qu'une Commission, nommée pour cinq ans seulement, aurait un très grand attrait pour les Terre-Neuviens qui hésiteraient à faire un aussi grand pas que d'entrer dans la Confédération s'ils pouvaient en remettre la décision dans cinq ans. On insinua également que le fait qu'on ait omis de mentionner que la Grande-Bretagne était dans l'impossibilité de continuer à accorder son aide financière à Terre-Neuve laissait supposer que le maintien de la Commission s'accomplirait des mesures nécessaires pour conserver à Terre-Neuve la même stabilité financière que par le passé.³ La Confédération, par contre, était présentée aux électeurs en des termes que le Haut Commissaire du Canada qualifiait «d'ambigus et d'équivoques», sans qu'il soit fait mention des conditions d'union qu'offrait le Canada. On laissait les électeurs dans l'ignorance; ils ne savaient pas s'ils appuyaient la Confédération selon les termes déjà négociés avec le Canada, ou autrement. En outre, soutenait-il, le scrutin ne garantissait pas que les conditions que l'on arriverait finalement à arrêter auraient l'appui de la population de Terre-Neuve. Le Haut Commissaire écrivit que «la Confédération entrerait dans la lutte fort désavantagée et, que même si elle devait l'emporter avec la majorité des voix, il faudrait tout probablement réexaminer les bases de l'union».

En outre, le Haut Commissaire se dit d'avis que la formulation de la question avait été ainsi arrêtée sur l'instance du Gouverneur de Terre-Neuve qui avait fermement appuyé l'introduction d'une limite de temps, l'omission de toute affirmation à l'effet que la Grande-

³Le Haut Commissaire du Canada au Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, le 11 mars 1948.

gnant que l'union ne soit rejetée s'ils ne réussissaient Selon eux, plus on retarderait le référendum, mieux ce serait.

Les opinions différaient quant à la formulation de la question. Le gouvernement canadien préférait officiellement qu'on propose un mandat de dix, plutôt que de cinq ans, au gouvernement de Commission, croyant que, avec la période proposée de cinq ans, les Terre-Neuviens seraient très enclins à voter pour la Commission, et que l'option Confédération, si elle était rejetée, ne pourrait pas être utilement débattue à nouveau en si peu de temps. Les autorités canadiennes voulaient également que le message officiel sur le référendum soit formulé de telle façon qu'il ne serait pas possible de re-négocier les dispositions financières dont elles avaient convenu avec la délégation de l'Assemblée nationale. Le gouvernement britannique n'était pas disposé à se laisser influencer par ces considérations.

Le 2 mars 1948, le Secrétaire d'État aux relations avec le Commonwealth informait le gouvernement de Terre-Neuve que l'option Confédération figurerait au bulletin de vote. Le *Despatch* se lisait comme suit (en partie):

Le gouvernement de Sa Majesté au Royaume-Uni se rend compte que certains membres de l'Assemblée supposaient que l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération canadienne ne pourrait se réaliser qu'après négociation entre un gouvernement local responsable et le gouvernement du Canada. Toutefois, les termes offerts par le gouvernement canadien étant le résultat de ses longues discussions avec un groupe de Terre-Neuviens élus à l'Assemblée, les questions soulevées semblaient avoir été suffisamment mises au point pour que la population de Terre-Neuve soit prête à se prononcer, à savoir si elle donne son approbation à l'union avec le Canada.

Dans ces circonstances, et considérant le nombre de membres de l'Assemblée qui désiraient que l'option Confédération figure au bulletin de vote, le gouvernement de Sa Majesté en était venu à la conclusion qu'il ne serait pas juste de priver la population de Terre-Neuve de la possibilité d'étudier la question lors du référendum, et que par conséquent ce gou-

nance de 670 collectivités portuaises, contenant la signature de 44,000 votants. La vigneur avec laquelle on répondit à l'appel de Bradley démontrait l'importance qu'on attachait à la question de l'option Confédération. Il semblait probable que le gouvernement britannique se trouverait justifié d'inscrire cette option au bulletin de vote.

On fit valoir des arguments constitutionnels pour empêcher que la Confédération ne soit proposée. Le *Newfoundland Act* de 1933, adopté par le Parlement britannique, avait simplement suspendu le gouvernement responsable de Terre-Neuve qui devait être rétabli, à la demande de la population terre-neuvienne, lorsque le pays suffirait de nouveau à ses besoins. Comme les membres de l'Assemblée nationale avaient décidé que Terre-Neuve se suffisait à elle-même, ils soutenaient que deux seules questions, celle du gouvernement responsable et celle du gouvernement de Commission, pouvaient être soumises à la population. La question de la Confédération pourrait être réglée de la façon habituelle prévue par la Constitution, lors d'une élection générale.¹

Certains se demandèrent si le vote au sujet de la Confédération devait lier les parties en cause ou ne porter que sur le principe. On proposa, si le vote était favorable, de négocier les conditions d'union et de tenir par la suite un second référendum sur les conditions ainsi négociées.

Ces arguments n'eurent pas gain de cause. Vers la mi-février, il savéra probable que l'option Confédération figurerait au bulletin de vote. De l'avis du gouvernement de Commission, si on posait trois questions aux électeurs, il faudrait prévoir à la Loi du référendum la tenue d'un second référendum au cas où aucune forme de gouvernement ne recevrait l'appui de la majorité absolue lors du premier vote. La forme de gouvernement qui aurait reçu le moins grand nombre de voix ne figurerait pas alors au second bulletin de vote. Il était de l'avis général que le premier référendum devrait avoir lieu vers la fin de mai, et le second, si nécessaire, en octobre. Toutefois, aucune décision ne fut prise à ce moment-là. Les fédéralistes crai-

¹ St. John's Daily News, le 10 février 1948.

Chapitre II

ENTRÉE DE TERRE-NEUVE DANS LA CONFÉDÉRATION: RÉFÉRENDUMS DES 3 JUIN ET 22 JUILLET 1948

Historique du référendum terre-neuvien

En novembre 1945, le gouvernement canadien apprît de Londres qu'une déclaration de principe serait émise prochainement, établissant le mécanisme par lequel Terre-Neuve déciderait de son avenir politique. En consultation avec la Commission qui, à Saint-Jean, gouvernait alors Terre-Neuve, le gouvernement britannique avait décidé que le meilleur moyen de permettre à la population de Terre-Neuve d'en arriver à une décision libre et éclairée sur la forme éventuelle que prendrait leur gouvernement serait au moyen d'une Assemblée nationale de Terre-Neuviens. Les buts de cette Assemblée bîle étaient:

pour les membres de cette Assemblée, en qualité de représentants élus par la population de Terre-Neuve, d'étudier et de discuter les changements survenus dans la situation financière et économique de l'île depuis 1934 et, ayant toujours à l'esprit le fait que Terre-Neuve devait, dans une large mesure, à la guerre ses revenus élevés des dernières années, d'analyser la situation du pays et présenter au gouvernement de Sa Majesté des recommandations sur les formes de gouvernements que l'on pourrait proposer à la population lors d'un référendum national.

Le 11 décembre, on annonça la tenue d'une élection générale à Terre-Neuve. Les délégués seraient choisis par circonscription électorale, et seuls ceux qui habitaient l'île depuis au moins deux ans pourraient se porter candidats. La population fut indifférente à l'élection et élit huit des 45 délégués par acclamation. Cependant, elle commença à s'intéresser à l'Assemblée lorsque celle-ci tint ses premières réunions, et la station de radio gouvernementale, VONF, commença à diffuser intégralement les délibérations quotidiennes des délégués.

Formulation de la question

C'est Joseph R. Smallwood, le représentant de Bonavista Centre, qui a transformé l'Assemblée en champ de bataille politique. C'est lui qui a plaidé en faveur d'un référendum à choix multiples, dans lequel on proposerait à la population non seulement le maintien du

gouvernement de Commission et un retour au gouvernement responsable, ce que Terre-Neuve avait connu avant 1934, mais aussi le rattachement au Canada. La motion qu'il présenta en vue de faire figurer l'option Confédération au bulletin de vote fut rejetée par 29 voix contre 16. L'Assemblée recommanda par la suite de ne poser que deux questions. La majorité des membres de l'Assemblée, dont certains s'opposaient à toute idée de référendum, considérèrent que si on devait être entre le maintien, pour cinq ans, du système de Commission alors en vigueur et le retour au système constitutionnel de gouvernement responsable d'avant 1934. On se mit d'accord pour qu'une délégation d'environ un groupe semblable à Washington pour discuter des termes possibles d'union ne fut pas retenue. La délégation d'Ottawa revint avec un projet d'union accepté table pour le gouvernement du Dominion.

Il revenait au gouvernement du Royaume-Uni de décider de faire figurer ou non au bulletin de vote le projet de rattachement à la Confédération. Ce gouvernement croyait que l'opposition à la Confédération qui se manifestait à l'intérieur de l'Assemblée ne devait pas empêcher la population de Terre-Neuve de se prononcer sur la question. Toutefois, il devait étudier la stratégie à employer, pour ne pas laisser croire qu'il voulait imposer la Confédération à la population de Terre-Neuve. Le gouvernement canadien, pour sa part, a déclaré que la forme que prendrait le référendum devait être laissée à la seule décision du gouvernement du Royaume-Uni. Le gouvernement du Canada ne se prononçait pas officiellement sur la question de savoir si l'on devait ou non inscrire l'option Confédération au bulletin de vote.

La pression de l'opinion publique fit rapidement aboutir l'affaire. Le jour suivant la dissolution de l'Assemblée, son président, Gordon Bradley, dénonça à la radio ces «29 dictateurs» qui avaient tenté d'empêcher la population de Terre-Neuve de faire librement son choix. Il fit valoir qu'en devrait envoyer une pétition en Grande-Bretagne afin d'obtenir que l'option Confédération soit ajoutée aux questions du bulletin de vote. Le 7 février, il avait reçu 1,550 télégrammes, en prove-

1926	le 24 juin	Le premier ministre Collier émet une déclaration attaquant la fé- dération.	1934	le 26 mars	Le comité parlementaire re- commande au gouvernement de l'Australie occidentale de faire parvenir une pétition au Parle- ment impérial.	
1930	juillet	Lancement de la campagne de <i>Ilan Secession League</i> .		le 19 avril	Le Bill sur la sécession est dé- posé.	
1931	le 4 août	Le projet de loi sur le référen- dum est déposé.		le 24 avril	Deuxième lecture.	
1932	le 22 novembre	Deuxième lecture.	1935	le 15 juin	Le bill est adopté.	
	le 30 décembre	Le bill devient loi.		le 22 mai	Le comité conjoint impérial de la Chambre des communes et la pétition.	
1933	le 8 avril	Tenue du référendum.				
le 26 septembre	F. C. Monger dépose une réso- lution sur le référendum.			le 29 août	Collier propose de prendre des mesures pour donner suite à la décision de la population.	
le 13 novembre	Première lecture du Bill sur le référendum. Le débat est ajour- né.			le 19 septembre	Le comité conjoint du Parlement dépose son rapport.	
1926	le 24 juin	Le premier ministre Collier émet une déclaration attaquant la fé- dération.	1934	le 26 mars	Le comité parlementaire re- commande au gouvernement de l'Australie occidentale de faire parvenir une pétition au Parle- ment impérial.	
	le 2 août	Fondation de la <i>Western Austra- lian Secession League</i> .		le 19 avril	Le Bill sur la sécession est dé- posé.	
1930	juillet	Lancement de la campagne de <i>Ilan Secession League</i> .		le 24 avril	Deuxième lecture.	
1931	le 4 août	Le projet de loi sur le référen- dum est déposé.		le 15 juin	Le bill est adopté.	
1932	le 22 novembre	Deuxième lecture.	1935	le 22 mai	Le comité conjoint impérial de la Chambre des communes et la pétition.	
	le 30 décembre	Le bill devient loi.				
1933	le 8 avril	Tenue du référendum.				

sion (*Case for Secession*) sont homologués par les représentants constitutionnels de l'Australie occidentale. Tous ces documents seront publiés en Angleterre dans le but de donner suite au référendum.10

Bien qu'il y eut quelque controverse à la Chambre sur la façon d'aborder le Parlement impérial, soit par une adresse, soit par une pétition, Collier déposa son bill sur la sécession le 19 avril. Le bill passa en deuxième lecture le 24 avril et fut adopté le 15 juin 1934.

En 1935, la pétition de l'État d'Australie occidentale devant l'autoriser à faire sécession d'avec le Commonwealth fut déposée devant un comité conjoint de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes en Grande-Bretagne. Faisaient partie de ce Comité, Lord Wright, un *Lord of Appeal*, et Lord Lothian, un membre d'un groupe intéressé aux affaires des dominions.

Le Comité se dit d'avis que, même si le Parlement impérial pouvait autoriser légalement la sécession, il n'exercerait pas cette autorité à moins que le Parlement du Commonwealth ne le lui demande, bien que les articles pertinents du Statut de Westminster de 1931 n'aient pas été adoptés en Australie. Après avoir entendu les objections, le Comité ne recommanda pas d'accepter la pétition. La réponse déclarait:

Le Commonwealth of Australia Constitution Act 1900 cite, dans ses préliminaires, que la population des cinq États originaires s'est entendue pour s'unir en un seul Commonwealth fédéral indissoluble. Le Parlement du Royaume-Uni, en arrêtant la Constitution, donnait donc suite à la volonté exprimée par la population du continent d'Australie et non par celle de l'un ou l'autre des États. Ce n'est alors que lorsque la population de l'Australie le demande que, conformément à l'usage constitutionnel, le Parlement du Royaume-Uni peut de bon droit modifier ou dissoudre l'union fédérale.

Il est vrai que, dans l'état actuel des choses, le Parlement du Royaume-Uni seul pouvait adopter une loi qui aurait ce résultat. Il est également vrai que ce

¹⁰Le Parlement d'Australie occidentale.

CHRONOLOGIE

1906 le 1er août La motion proposant la tenue d'un référendum sur la sécession est déposée.

Le Comité concluait en disant que le Parlement impérial n'aurait pas compétence du point de vue constitutionnel pour accepter la pétition, à moins que le Commonwealth d'Australie, lui transmettant le vœu clairement exprimé par l'ensemble de la population, en fasse la requête. Comme c'est le gouvernement de l'Australie occidentale qui présentait la pétition, gouvernement qui, en tant que gouvernement d'État, n'était pas touché par le sujet de la législation proposée, la pétition n'était pas recevable.

Avec le rejet de la pétition, et n'ayant pas trouvé d'autres moyens d'action acceptables, le mouvement sécessionniste de l'Australie occidentale s'effondra. Bien que l'on se soit encore plaint par la suite, à divers degrés, de la Fédération, aucun mouvement soutenu et un appui populaire d'une intensité comparable à celle qu'on avait éprouvée lors du référendum de 1933. Du point de vue avantages de la rétropection, on a expliqué le mouvement sécessionniste d'Australie occidentale comme une aberration de l'Histoire résultant de la Dépression.

Parlement avait légalement tous les pouvoirs de le faire, même contre la volonté et sans le consentement du Commonwealth. Par conséquent, il serait de sa compétence, au sens strictement légal, de le faire. Ce geste ne serait pas du ressort du Parlement du Royaume-Uni si celui-ci devait respecter les conventions constitutionnelles établies, comme il se doit de le faire. Ce n'est donc que dans l'observance de ce principe que l'autorité légale du Parlement de légiférer dans les affaires internes d'un dominion ou d'un État ou colonie autonome peut se concilier avec l'idée que l'on s'en fait, comme communautés autonomes. En plus de ces considérations théoriques, il serait facile d'énumérer les difficultés qui résulteraient, en pratique, de toute dérogation à cette règle. De plus, ce que la pétition réclamait n'était pas, en ce sens, de la compétence du Parlement du Royaume-Uni.

Deux organisations non partisans, et par ailleurs non politiques, furent chargées de la direction de la campagne: la *Dominion League of Western Australia*, qui préconisait la sécession et s'opposait à la convocation d'une Assemblée constitutionnelle, et la *Federal League*, qui s'opposait à la sécession et militait en faveur d'une réforme constitutionnelle. La plupart des journaux provinciaux, comme le *Sunday Times*, étaient favorables au retrait, mais les quotidiens, placés sous l'autorité de l'Est, leur faisaient à divers degrés la contrepartie. Les divers organismes à tendance fédérale, notamment la *Australian Natives Association*, firent peu pour combattre l'idée de sécession, croyant qu'elle n'aurait probablement pas de répercussions très graves.

Vote

L'électorat était suffisamment avisé pour faire la distinction entre le référendum et l'élection générale qui avait lieu au même moment. Le gouvernement Mitchell essaya une cuisante défaite, perdant sept des cinquante sièges de l'Assemblée; le premier ministre et deux de ses ministres furent défaites. Le référendum sur la sécession l'emporta toutefois par une majorité écrasante, avec une participation record. Près de 90 p. cent des électeurs avaient voté, et l'électorat s'était prononcé en faveur de la sécession par 138,653 voix contre 70,706. La proposition relative à la convocation d'une Assemblée fut rejetée par 119,031 voix contre 88,275. Le principe de la sécession fut appuyé avec une régularité monotone dans 44 des 50 districts électoraux de l'Assemblée législative, et dans 870 des 950 bureaux de scrutin, on se prononça en faveur de la sécession. À l'exception de certaines circonscriptions minières, les résultats pour l'ensemble de l'État se reflétaient dans les résultats généraux de chaque district. La majorité, de deux contre un, en faveur de la sécession démontrait clairement que la population de l'Australie occidentale était insatisfaite des conditions qui prévalaient alors. Et ceux qui s'étaient opposés à la sécession appuyaient malgré tout la convocation d'une Assemblée qui modifierait la Constitution et rendrait ses droits à l'État.

Résultat

Comme une grande majorité des électeurs de l'Australie occidentale avait rejeté la proposition relative à l'Assemblée, le premier ministre fédéral, M. Lyons, proposa aux États de former une autre assemblée dans laquelle le Commonwealth serait représenté sur un pied d'égalité avec l'ensemble des États. Chacun d'eux rejeta la proposition. (Par la suite, en février 1934, on convoqua une conférence des premiers ministres pour discuter des affaires constitutionnelles, conférence qui aboutit à l'impasse: le Commonwealth avait demandé une plus grande centralisation et des pouvoirs accrus, ce que les États n'étaient pas disposés à lui accorder.)

Le 29 août 1933, le premier ministre Collier présentait la motion suivante, sur ce qui constituait la question essentielle:

Par suite du référendum tenu en vertu de la Loi du référendum sur la sécession . . . la Chambre est d'avis qu'il est du devoir du Parlement, au nom de la population de l'Australie occidentale, de s'efforcer par une adresse respectueuse à Sa Majesté et une humble sollicitation auprès des deux Chambres du Parlement impérial d'obtenir une telle loi . . . qui puisse s'avérer nécessaire pour effectuer le retrait de la population de l'État d'Australie occidentale du Commonwealth d'Australie.

Collier proposait également, dans sa motion, qu'on forme un comité conjoint des deux Chambres du Parlement pour étudier, préparer et présenter cette adresse, proposition qui fut adoptée unanimement par les deux Chambres. Le comité conjoint remit son rapport le 19 septembre: il recommandait qu'un autre comité, présidé par le Solliciteur de la Couronne, J. Walker, prépare les documents nécessaires et les soumette au Parlement de l'État. Ce rapport fut présenté au gouvernement en mars 1934. Le comité précisa qu'il conviendrait de préparer une pétition plutôt qu'une adresse; le Solliciteur de la Couronne se dit d'avis qu'il serait préférable de préparer un bill afin de donner du poids à la requête de l'Australie occidentale. Les autorités du Parlement impérial devront se satisfaire de ce que les pétitions et le dossier de la séces-

de l'est s'étaient portés acquéreurs de deux quotidiens d'Australie occidentale. Mais le *Sunday Times*, sous la direction de James MacCallum Smith, se prononça en faveur de la sécession et organisa une impressionnante campagne.

Le 4 août 1931, des sections d'adultes constituées de la Dominion League ainsi que divers conseils locaux d'administration de l'État tinrent une assemblée politique. Les délégués s'engagèrent à ne pas cesser leurs efforts

avant que les citoyens de l'Australie occidentale, en temps que collectivité, affirment leur détermination à sauver l'État et ses citoyens en proclamant, avec une majorité écrasante, leur désir de se soustraire complètement à l'autorité du Parlement du Commonwealth et de redevenir une communauté libre au sein du Commonwealth britannique des nations.

La Ligue travailla à la réalisation de ses objectifs pendant trois ans. Le premier ministre Mitchell, qui avait voté en faveur de la résolution sur la sécession en 1907, déposa une loi au Parlement en vue de la tenue d'un référendum qui aurait lieu en même temps que les élections générales de 1933. Le Bill du référendum sur la sécession passa en seconde lecture le 22 novembre 1932 et devint loi le 30 décembre suivant. Il contenait des dispositions sur la nomination du directeur général des élections, sur le scrutin, etc., et précisait les questions, au nombre de deux, à soumettre aux électeurs. En effet, les opposants à la sécession avaient obtenu qu'on propose en même temps la formation d'une Assemblée à laquelle tous les États seraient également représentés, comme ils l'avaient d'ailleurs été aux assemblées qui avaient mené à la formulation de la Constitution. Le référendum aurait lieu le 8 avril 1933 et la campagne se terminerait ce jour-là. Le vote serait obligatoire pour tous les adultes admis au suffrage.

Formulation de la question

Les électeurs devaient répondre à deux questions, inscrites sur des bulletins de vote séparés et présentés de la façon suivante.

⁹*Proceedings of the Dominion League Convention, le 4 août 1931, p. 13.*

Formulaire C
Australie occidentale
LOI DU RÉFÉRENDUM SUR LA SÉCESSION, 1932
Bulletin de vote
(Question 1.)

Directives au votant: le votant doit inscrire son vote de la façon suivante:

s'il est favorable à la proposition formulée dans la question ci-dessous, qu'il l'indique par une croix dans la case vis-à-vis le «oui»;

s'il n'est pas favorable à la proposition formulée dans la question ci-dessous, qu'il l'indique par une croix dans la case vis-à-vis le «non».

SOUSSION DE LA QUESTION AUX ÉLECTEURS

Question: Êtes-vous d'accord pour que l'État d'Australie occidentale se retire du Commonwealth fédéral établi en vertu du Commonwealth of Australia Constitution Act (Imperial)?

☐ Oui
☐ Non

La seconde question, sur le formulaire D, était accompagnée des mêmes directives et se lisait comme suit:

Êtes-vous en faveur de la convocation d'une Assemblée, composée d'un nombre égal de représentants de chacun des États d'Australie, qui aurait pour mandat de proposer les modifications à la Constitution du Commonwealth que cette Assemblée jugerait nécessaires?

☐ Oui
☐ Non

Campagne

Les leaders des divers partis politiques de l'État déclinèrent de ne pas rendre la question partisane et de ne pas entacher la campagne de quelque apparence de partialité de parti. La décision du peuple, exprimée par voie de référendum, serait irrévocable.

La Commission royale d'enquête sur la Constitution ait présenté son rapport à la fin de l'année 1929, on n'y donna jamais suite. Entre-temps, les tarifs Pratten de 1926 et 1928 avaient porté plus haut les barrières tarifaires établies par le tarif Massey-Greene de 1921.

Il était devenu de plus en plus évident, après étude et réflexion sur la question, suscitées par l'insatisfaction générale qui existait alors, qu'aucune modification à la Constitution ne pourrait corriger l'éloignement géographique et ses conséquences, raison principale des désavantages qu'entraînait pour l'Australie occidentale sa participation à la Fédération.⁸

Lors des élections de 1930, les premiers vents de la dépression soufflaient déjà. Le gouvernement travailliste de Collier mena une campagne apathique contre les nationalistes, dont le chef, Sir James Mitchell, profita au pouvoir, il dut faire face au choc de la dépression économique. En des temps si troubles, il était normal qu'on réclame la sécession. À l'approche de l'élection suivante, Mitchell appuya la politique sécessionniste, croyant que le programme travailliste ne recevrait pas la faveur populaire puisqu'il défendait l'unification.

Référendum sur la sécession

Le mouvement sécessionniste reprit de la vigueur au début des années 1930. En mai de cette année-là, on tint une réunion sur la sécession sous la présidence du premier ministre Mitchell. Les forces sécessionnistes se réorganisaient. En juillet suivant, eut le lancement officiel de la *Dominion League of Western Australia* dont le chef, H. K. Watson, avait comme objectif avoué d'obtenir pour l'Australie occidentale le statut de dominion au sein de l'Empire britannique.

Le désir de sécession s'était accru d'année en année, mais le mouvement manquait de cohésion politique. La presse quotidienne, antipathique à la cause, rendait plus difficile la tâche d'organiser et de rassembler les forces sécessionnistes. Des intérêts financiers des États

1) de renseigner la population de l'État sur la situation d'incapacité grave dans laquelle la Fédération les plaçait, au point de vue économique;

2) de presser tous les membres du *State Department*, quelle que soit leur opinion sur la sécession, d'appuyer la demande de la Ligue sur la tenue d'un référendum auprès de la population de l'Australie occidentale sur la question suivante: «Désirez-vous que l'Australie occidentale se voit accorder le statut intégral de dominion dans l'Empire britannique?», ce référendum devant être raté aux prochaines élections à l'Assemblée législative, en mars 1927 environ;

3) une fois assurés la tenue de ce référendum et le vote affirmatif de la population de l'Australie occidentale, de présenter une pétition au Parlement impérial, par l'intermédiaire du Parlement de l'État, afin qu'il modifie le *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* de façon à libérer l'Australie occidentale de la Fédération et à lui rendre le statut intégral d'État autonome que possédait la Nouvelle-Zélande.

La Ligue mit sur pied un vaste programme d'éducation en tenant des réunions publiques, en distribuant de la documentation et en se gagnant l'appui des médias d'information. Elle ne se montrait pas le défenseur de principes politiques ou fiscaux mais demandait simplement l'autonomie pour l'Australie occidentale. Toute personne autorisée à voter lors des élections de l'Assemblée législative pouvait devenir membre de la Ligue, à la condition qu'elle promette de voter «oui» au référendum. La création de la subvention d'incapacité, en application des recommandations de la Commission royale d'enquête, de même que la mise sur pied d'une autre Commission royale d'enquête en 1927 et la promesse que le Parlement fédéral consacrerait une session à réviser la Constitution firent en sorte que le mouvement sécessionniste resta en suspens. Mais le mécontentement régna.

Le Parlement ne tint pas sa promesse de consacrer une session à la révision constitutionnelle et, bien que

⁸Cela voulait dire, en fait, le gouvernement de l'État.

⁹*The Case of the People of Western Australia*, p. 383.

colonies prononça un discours où il était question tout particulièrement de la situation financière de l'Australie occidentale; il affirmait que «rarement un État de l'Empire britannique avait fait face à une aussi grave situation». Il concluait par un avertissement à l'effet que la menace de faillite de l'État pourrait bien mener l'Australie occidentale à la sécession.

À la fin de l'année 1918, le *Sunday Times* publiait une série d'articles d'Alfred Chandler dans lesquels il s'attaquait à l'esprit du Commonwealth et préconisait la sécession. Le ressentiment de l'après-guerre découlait des abus politiques plutôt que de causes économiques. En effet, sur ce plan, l'Australie occidentale était devenue prospère, à cause de la hausse des prix mondiaux des matières premières. La principale cause d'insatisfaction était alors l'intrusion du Commonwealth dans des domaines que l'État considérait comme étant de sa propre juridiction. On se plaignait des conséquences néfastes des droits de douane du Commonwealth sur les produits de l'industrie primaire et secondaire. Le premier ministre fédéral d'Australie donna l'ordre au *Tariff Board* de faire rapport sur toute question touchant l'État que cette commission jugerait assez importante. La commission fit observer, dans son rapport *Report on the Tariff and its incidence in Western Australia* que

de tous côtés, on percevait une déception unanime quant aux résultats du fonctionnement de la Fédération en Australie occidentale. La déception amenant toutes les formes de critique, de la désapprobation modérée à l'ambition rebelle de réaliser la sécession.⁴

L'agitation populaire continua d'augmenter. En 1924, le gouvernement du Commonwealth chargea une Commission royale d'enquête d'étudier les effets de la Fédération sur la situation financière de l'Australie occidentale, Commission qui recueillit des témoignages en 1925 (année où fut créée la *Secession League*). Entre-temps, la population d'Australie occidentale s'était si bien rendu compte des effets néfastes du tarif Massey-Greene de 1921, qu'«autour des membres de la Commonwealth Commission, *The Report on the Tariff and its incidence in Western Australia*, (Perth, 1925).

mission se rassembla une nuée de témoins qui condamnèrent la Fédération comme une expérience désastreuse et une très grande erreur.»

Bien que la Commission se soit avant tout penchée sur les conséquences financières de la Fédération, elle a également discuté librement de sécession et a consacré le chapitre XXIII de son rapport à cette question. Même la déclaration officielle présentée par le gouvernement de l'Australie occidentale devant la Commission faisait allusion à la sécession. En effet, ce gouvernement affirmait que:

«à défaut d'aide suffisante, l'État serait forcé d'adopter l'une ou l'autre des deux attitudes suivantes, soit de renoncer à son individualité et de permettre que l'État soit annexé comme Territoire du Commonwealth, soit de chercher à se détacher d'une association qui a été désastreuse pour lui.»⁵

Un des trois commissaires, J. Entwistle, ajouta une remarque spéciale au rapport de la Commission et déclara que, d'après lui, l'Australie occidentale n'aurait jamais dû faire partie de la Fédération, mais puisqu'elle l'avait fait, il se dit convaincu qu'il n'existait qu'une seule façon de remédier complètement et de façon satisfaisante à son incapacité actuelle: la sécession.⁶

Le 24 juin 1926, le premier ministre Collier émettait une déclaration protestant contre le fait que l'État avait graduellement été privé de ses droits de se gouverner lui-même. Le premier ministre et le chef de l'opposition, Sir James Mitchell, attaquèrent tous deux la Fédération de façon tout à fait non partisane, au cours de la session du Parlement de 1926. C'est à ce moment-là que Mitchell déclara que bien que cela prendrait du temps, il aimerait voir le pays libre et le lien fédéral défait.

La *Western Australian Secession League* fut créée le 2 août 1926 à Perth, lors d'une réunion publique, dans le but de promouvoir un programme de sécession. La Ligue se proposait:

⁴Ibid., paragraphe 22.

⁵Commissaire J. Entwistle, *A Minority Report*, Perth, 1925, paragraphe 581.

MOUVEMENT DE SÉCESSION DE L'AUSTRALIE OCCIDENTALE: RÉFÉRENDUM DU 8 AVRIL 1933

Première proposition de sécession

Le gouvernement de l'Australie occidentale a été un associé hésitant dans la Fédération des Etats australiens au moment de la création de celle-ci en 1900. Il n'a pas soumis la question à ses électeurs avant que traitée se soient prononcés en faveur de la Fédération. Et même là, c'est surtout à cause des groupements d'électeurs des régions aurifères, qui menaçaient de se séparer de l'Etat d'Australie occidentale pour se joindre à la Fédération, que la proposition a été adoptée.

D'après les termes de l'union, on concédait à l'Australie occidentale le pouvoir de prélever ses propres droits de douane pendant les cinq premières années de la Fédération; de plus, l'Australie occidentale espérait (bien qu'elle n'ait pas reçu alors de garanties à ce sujet) que la construction du chemin de fer transcontinental qui la reliait aux autres Etats commencerait bientôt. Néanmoins, elle

croyait, non sans raison, que son entrée dans la Fédération n'était rien de moins qu'une entrée en Utopie. (Par conséquent) il était tout probable qu'aux moments difficiles, elle blâmerait le Commonwealth ou le persuaderait de lui accorder son aide financière. C'est pourquoi les numéros de sécession précédaient habituellement, par exemple, l'octroi de subventions du Commonwealth à l'industrie aurifère.¹

Pour l'Australie occidentale, l'échec de la Fédération devint apparent quelques années seulement après l'union. Dans son discours d'ouverture de la deuxième session de la Sixième Législature de l'Australie occidentale, le 21 juin 1906, le gouverneur déclarait que la résolution adoptée par la Fédération au sujet du remboursement de l'excédent de revenu du Commonwealth au prorata de la population signifiait, pour l'Australie occidentale, une perte d'environ 433,000 livres par an. Le gouverneur ajoutait qu'un tel procédé constituerait une infraction flagrante à l'un des principes fondamentaux de la Constitution du Commonwealth, qui priverait l'Australie occidentale d'un revenu auquel elle a droit.

¹Burmeister's Guide to the National Library of Australia, section intitulée «Western Australian Secession Movement», p. 654.

après avoir payé sa part des frais encourus par l'administration du Commonwealth.²

Les longues discussions sur le sujet aboutirent à la rédaction d'une «réplique» accusant la Fédération de porter préjudice aux plus hauts intérêts de l'Australie. On pressa le gouvernement de l'Australie occidentale de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le retrait de l'Etat du Commonwealth d'Australie. Le 1^{er} août 1906, un certain T. Walker, de Kanawtra, présentait une motion proposant la tenue d'un référendum sur la sécession, motion dans laquelle il déclarait que la population établie en Australie occidentale avait adhéré à contre-cœur à la Fédération. Il qualifiait ce geste d'«accident historique» auquel avaient été poussés les leaders de l'Etat.³ Le 26 septembre 1906, l'Assemblée législative adoptait une résolution proposée par F. C. Monger, député représentant le district de York:

à l'effet que l'union de l'Australie occidentale avec les autres Etats du Commonwealth d'Australie s'était avérée préjudiciable aux plus hauts intérêts de cet Etat, et que le temps était venu de poser aux électeurs la question du retrait.

Monger déposait par la suite un projet de loi devant assurer la tenue d'un référendum sur la question du retrait; le bill fut présenté en première lecture le 13 novembre 1906. Monger en était à proposer la deuxième lecture du bill lorsque le débat fut ajourné et la clôture de la session eut lieu avant que le débat ne reprenne. L'affaire devait en rester là jusqu'à ce que la pression des événements mondiaux fasse rebondir la question.

Mouvement vers la sécession

Pendant la Première Guerre mondiale, l'Australie occidentale éprouva un mécontentement croissant lorsque le Commonwealth assumait, en vertu du War Precaution Act, des pouvoirs qui outrepassaient ceux des Etats. Elle devint de plus en plus insatisfaite de la Fédération et, en avril 1918, le Secrétaire d'Etat aux

²The Case of the People of Western Australia, Perth, 1934, p. 377.
³Ibid., annexe 59.

Table des matières

Préface du ministre Marc Lalonde	iii
Remerciements	iv
Chapitre I — Mouvement de sécession de l'Australie occidentale: référendum du 8 avril 1933	1
Chapitre II — Entrée de Terre-Neuve dans la Confédération: référendums des 3 juin et 22 juillet 1948	8
Chapitre III — Adhésion de l'Irlande à la Communauté économique européenne: référendum du 10 mai 1972	15
Chapitre IV — Décision de la Norvège de ne pas adhérer à la Communauté économique européenne: référendum du 24 septembre 1972	22
Chapitre V — Adhésion du Danemark à la Communauté économique européenne: référendum du 2 octobre 1972	29
Chapitre VI — Décision du Royaume-Uni de continuer à adhérer à la Communauté économique européenne: référendum du 5 juin 1975	35

Remerciements

Le gouvernement désire remercier tout spécialement M. Ernest Wistrich, directeur du Mouvement européen, de Londres, Angleterre, ainsi que le rédacteur en chef et éditeur de *New Europe*, de lui avoir permis d'utiliser des extraits importants de l'article de M. Wistrich intitulé: «*The Irish, Norwegian and Danish referenda: the lessons for Britain*», publié dans *New Europe*, hiver 1974-1975. Les chapitres sur l'Irlande et la Norvège sont tirés en entier de cet article. M. Wistrich a également rédigé les passages du chapitre sur le Danemark portant sur la campagne d'information générale, les visites d'étude à Bruxelles et les campagnes favorables et défavorables à l'adhésion au Marché commun.

Le reste de l'historique, où l'on examine la genèse et les mécanismes des référendums de l'Australie occidentale, de Terre-Neuve, du Danemark et du Royaume-Uni, est l'œuvre de Mlle Peg Blair, contractuelle au service du Groupe d'études et de recherche du Bureau des relations fédérales-provinciales.

Au Canada, la tenue éventuelle d'un ou de plusieurs référendums importants sur des questions constitutionnelles marque un tournant difficile de notre histoire où l'existence même de la fédération canadienne est en jeu. La province de Terre-Neuve est entrée dans la Confédération en 1948, à la suite d'un référendum. Le gouvernement fédéral, pour sa part, a tenu deux référendums, l'un en 1898 sur la prohibition et l'autre en 1942 sur la conscription. On voit donc que le Canada a peu d'expérience dans l'organisation de référendums et aucune dans celle de référendums portant sur des questions constitutionnelles fondamentales.

Le gouvernement du Canada publie cet ouvrage en espérant que l'exposé des faits vécus dans six pays, y compris le nôtre, permettra d'éclaircir le débat public sur la tenue possible de référendums au Canada. Chacun des référendums décrits dans cet ouvrage porte sur l'adhésion d'une entité politique à une autre, plus grande, ou sur sa séparation de cette dernière. Dans quatre cas, on a choisi l'union, et dans les deux autres, la séparation. En outre, les auteurs de cet exposé y précisent de quelle manière les questions référendaires ont été posées à la population et y définissent les règles régissant la tenue de référendums, le type d'organisation politique des groupes y participant et l'éventuelle portée des résultats des référendums dans la solution des grands problèmes politiques.

Marc Lalonde

Le ministre d'Etat chargé des
relations fédérales-provinciales,
Marc Lalonde

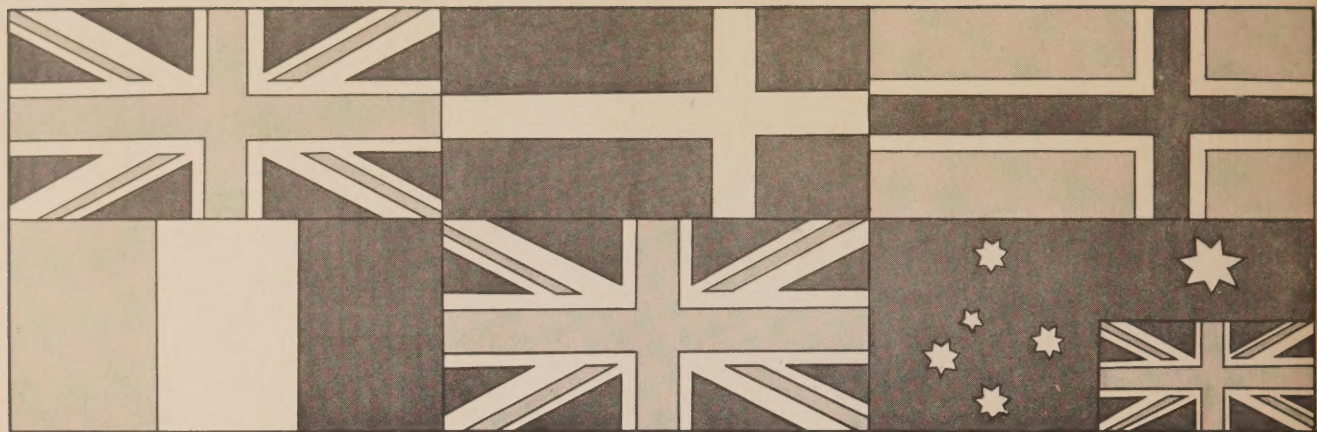


**Pour
mieux
comprendre
les
référendums
six cas historiques
Australie
Terre-Neuve
Irlande
Norvège
Danemark
Royaume-Uni**



Centre d'information
canadienne

Canadian Unity
Information Office



**Pour
mieux
comprendre
les
référendums
six cas historiques
Australie
Terre-Neuve
Irlande
Norvège
Danemark
Royaume-Uni**